

**D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ**

**TESIS DOCTORAL**

**LA INTERVENCIÓN  
ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR DE  
LA VIVIENDA**

**DIRIGIDA POR:**

**DR. D. ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO**

**UNIVERSIDAD DE MÁLAGA. FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**AREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

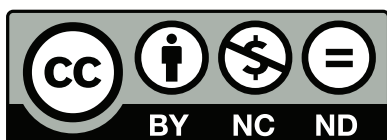
**MÁLAGA, JUNIO 2004**



**SPICUM**  
servicio de publicaciones

AUTOR: María Luisa Gómez Jiménez

EDITA: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons:

Reconocimiento - No comercial - SinObraDerivada (cc-by-nc-nd):

[Http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es)

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): [riuma.uma.es](http://riuma.uma.es)

*A Concha Aprell Lasagabaster*

*por su aliento y apoyo constante,*

*por creer en mi,*

*A Ángel Sánchez Blanco, mi Maestro*

*A mis Padres y hermana a los que debo lo que soy,*

*A Freddy. P. por mostrarme el camino y*

*A todas las personas que hoy por hoy, todavía buscan una  
vivienda digna y adecuada en la que poder vivir*



Ángel Sánchez Blanco  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA REGISTRO GENERAL
ENTRADA
Nº. 200400100011898 23/05/2004 12:57:35

En mi condición de Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga, y en relación con la Tesis de Doctorado de la Licenciada en Derecho, D<sup>a</sup>. María Luisa Gómez Jiménez, titulada: “La Intervención Administrativa en el Sector de la Vivienda”, aprecio:

1.-El interés del tema objeto de la Tesis de Doctorado presentada, carente hasta el momento de los adecuados análisis históricos y sistemáticos en el ámbito del Derecho público.

2.-El adecuado tratamiento de las fuentes históricas, normativas, jurisprudenciales y doctrinales que la Tesis de Doctorado aporta.

3.-La armónica integración entre los datos que afectan a las competencias de las instituciones centrales del Estado y las autonómicas.

4.-Las aportaciones que presenta en la ordenación y ponderación de los datos históricos y actuales que analiza, expresados con acierto en las conclusiones de la Tesis de Doctorado.

De conformidad con los datos que anteceden, informo, de modo favorable, la tramitación de esta Tesis de Doctorado, a efectos de su lectura y calificación por el Tribunal propuesto al efecto.

En Málaga a 15 de junio de 2004.



ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS .....	XXV
<b>CAPÍTULO I LA DIFÍCIL RECONSTRUCCIÓN NACIONAL: POSTGUERRA CIVIL Y AUTARQUÍA .....</b>	<b>1</b>
<b>I. EL SERVICIO NACIONAL DE REGIONES DEVASTADAS.....</b>	<b>2</b>
<b>II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA .....</b>	<b>13</b>
<b>III. MEDIDAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO SUBSISTENTE: LA CÉDULA DE HABITABILIDAD .....</b>	<b>27</b>
<b>V. LA ALTERNATIVA RURAL .....</b>	<b>34</b>
<b>1º. EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.....</b>	<b>34</b>
<b>2º. LA COLONIZACIÓN INTERIOR .....</b>	<b>42</b>
<b>VI. LA ALTERNATIVA URBANA .....</b>	<b>45</b>
<b>1º. INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y RÉGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.....</b>	<b>45</b>
A. ESTRUCTURA Y OPERATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.....	46
B. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA: LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS .....	52
<b>VII. RACIONAMIENTO ECONÓMICO DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN.....</b>	<b>70</b>
<b>VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES .....</b>	<b>74</b>
<b>1º. LAS OBRAS SINDICALES .....</b>	<b>74</b>

A.	LA OBRA SINDICAL DEL HOGAR .....	75
B.	LA OBRA SINDICAL DE COOPERACIÓN EN LA LEY DE COOPERATIVAS DE 1942 .....	81
C.	LA OBRA SINDICAL DE COLONIZACIÓN .....	84

## **IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS**

### **PREEXISTENTES EN LA POLITICA DE VIVIENDA ..... 86**

#### **1º. LAS CÁMARAS OFICIALES DE LA PROPIEDAD**

##### **URBANA ..... 86**

A.	ESTRUCTURA Y OPERATIVA DE LAS CÁMARAS OFICIALES DEL PROPIEDAD URBANA.....	86
B.	LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE LA PROPIEDAD URBANA.....	90

#### **2º. LA ESCASA OPERATIVA DE LAS CÁMARAS DE INQUILINOS Y LA CONGELACIÓN DE LOS ALQUILERES ..... 96**

#### **3º. LA ATENCIÓN A COLECTIVOS DIFERENCIADOS: MUTUALIDADES BENÉFICAS DE FUNCIONARIOS, PATRONATOS, COOPERATIVAS Y VIVIENDAS PARA EL PERSONAL ASALARIADO ..... 98**

A.	LOS PROMOTORES OFICIALES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS .....	99
A)	LA UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DE LOS PATRONATOS EN LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS .....	99
B)	LAS VIVIENDAS MILITARES Y DE LA GUARDIA CIVIL .....	100
C)	LAS VIVIENDAS PARA LOS PROFESIONALES DE LA ENSEÑANZA, MÉDICOS Y PERSONAL DE DIÓCESIS Y PARROQUIAS .....	110
A'	PATRONATO NACIONAL DE LA CASA DEL MÉDICO .....	110
B'	LA CASA DEL MAESTRO .....	111
C'	LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS POR LAS DIÓCESIS Y PARROQUIAS. ....	113
B.	PROMOTORES DE CARÁCTER PRIVADO: LAS EMPRESAS, ENTIDADES BENÉFICAS Y SOCIEDADES INMOBILIARIAS Y COOPERATIVAS ..	114
A)	ENTIDADES DE CARÁCTER BENÉFICO Y SOCIEDADES INMOBILIARIAS .....	115
B)	LA PROMOCIÓN PRIVADA A TRAVÉS DE EMPRESAS .....	118
C)	LOS TARDÍOS EFECTOS DE LA LEY DE COOPERATIVAS DE 1942: DE LA OBRA SINDICAL DE COOPERACIÓN A LAS COOPERATIVAS COMO PROMOTORES DE VIVIENDAS. .	120

<b>CAPÍTULO II</b>	<b>EL PATRIMONIO EDIFICADO Y SU RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN: DE LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA A LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS.....</b>	<b>127</b>
<b>I.</b>	<b>EFFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA</b>	<b>128</b>
1º.	<i>LA CONSERVACIÓN DE LAS EDIFICACIONES EXISTENTES.....</i>	<i>131</i>
<b>II.</b>	<b>FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS REGÍMENES DE PROTECCIÓN .....</b>	<b>136</b>
1º.	<i>LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS AL RÉGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.....</i>	<i>136</i>
A.	PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS EN EL ÁMBITO RURAL .....	138
B.	FINANCIACIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS .	140
C.	NORMAS CONSTRUCTIVAS DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS: LAS ORDENANZAS PARA LA EDIFICACIÓN Y LA ESPECÍFICA ORDENACIÓN DEL SUELO.....	147
2º.	<i>LA FORMULACIÓN DE DISTINTOS REGÍMENES DE PROTECCIÓN A LA VIVIENDA: LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA Y LAS BONIFICABLES.....</i>	<i>149</i>
A.	BENEFICIOS INCORPORADOS Y CONTENIDOS DEL RÉGIMEN DE VIVIENDAS DE CLASE MEDIA. ...	159
B.	LAS ACTIVIDADES DE CALIFICACIÓN Y DESCALIFICACIÓN .....	163
C.	LAS ACTIVIDADES CORRESPONDIENTES AL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA CON RESPECTO A LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A TRAVÉS DE LA JUNTA NACIONAL DE PARO. ....	165



<b>III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS:</b>	
<b>ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y</b>	
<b>CONGELACIÓN DE ALQUILERES .....</b>	<b>168</b>
<b>1º. EL ARRENDAMIENTO DE LAS VIVIENDAS</b>	
<b>PROTEGIDAS.....</b>	<b>168</b>
<b>2º. LA CONGELACIÓN DE ALQUILERES .....</b>	<b>174</b>
<b>IV. LOS PRIMEROS PLANES DE VIVIENDA .....</b>	<b>182</b>
<b>CAPÍTULO III PROFUSIÓN NORMATIVA Y</b>	
<b>SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES</b>	
<b>DE 1944 A 1961: DE LA</b>	
<b>PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL</b>	
<b>EMPLEO DE TÉCNICAS URBANÍSTICAS</b>	<b>183</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>184</b>
<b>II. LAS VIVIENDAS BONIFICABLES COMO RÉGIMEN</b>	
<b>DE PROTECCIÓN DIFERENCIADO DE LAS</b>	
<b>VIVIENDAS DE CLASE MEDIA .....</b>	<b>186</b>
<b>III. LAS VIVIENDAS DE TIPO SOCIAL .....</b>	<b>192</b>
<b>IV. LAS VIVIENDAS DE RENTA MÍNIMA Y REDUCIDA ..</b>	<b>196</b>
<b>V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA:</b>	
<b>CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN</b>	
<b>JURÍDICO</b>	<b>197</b>
<b>1º. EL CONCEPTO DE VIVIENDA DE RENTA</b>	
<b>LIMITADA .....</b>	<b>197</b>
A. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS URBANAS:	
TIPOLOGÍA EDIFICATORIA .....	198
B. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS RURALES.....	199
C. LA CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LAS	
VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA .....	202
<b>2º. LA UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE RENTA</b>	
<b>LIMITADA Y LOS PLANES DE CONSTRUCCIÓN:</b>	
<b>ARRENDAMIENTO Y USO PROPIO DE LAS</b>	
<b>VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA .....</b>	<b>207</b>
<b>VI. LAS VIVIENDAS SUBVENCIONADAS .....</b>	<b>209</b>
<b>1º. LA DESCRIPCIÓN JURÍDICA DE LA SUBVENCIÓN</b>	
<b>APLICADA A ESTAS VIVIENDAS .....</b>	<b>212</b>

2º.	<i>EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS SUBVENCIONADAS .....</i>	<i>213</i>
VII.	<b>DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS REGÍMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS .....</b>	<b>215</b>
1º.	<i>LA ENUMERACIÓN DE LOS PROMOTORES.....</i>	<i>215</i>
2º.	<i>ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS: EN ESPECIAL LAS IMPLICACIONES URBANÍSTICAS...</i>	<i>223</i>
A.	<i>EL CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA.....</i>	<i>223</i>
VIII.	<b>LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS .....</b>	<b>225</b>
1º.	<i>LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DESDE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA URBANÍSTICA HASTA LA FORMULACIÓN E INTERVENCIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN VIVIENDA. ...</i>	<i>228</i>
2º.	<i>LA INTERVENCIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANA DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN ANTES DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956.....</i>	<i>230</i>
IX.	<b>LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO .....</b>	<b>234</b>
1º.	<i>LOS PLANES DE VIVIENDA COMO TÉCNICA PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA .....</i>	<i>234</i>
A.	<i>EL PLAN DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA DE 1955 .....</i>	<i>237</i>
2º.	<i>LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956.....</i>	<i>243</i>

A.	LA GÉNESIS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA OPERADA POR LA LEY DEL RÉGIMEN DEL SUELO DE 1956 .....	245
A)	<i>ANTECEDENTES NORMATIVOS: LA EXPANSIÓN DE LAS URBES Y EL CONTROL DE LA ORDENACIÓN URBANA .....</i>	<i>245</i>
A'	<i>ACTIVIDAD DE LA JEFATURA NACIONAL DE LAS COMISIONES SUPERIORES DE URBANISMO.....</i>	<i>247</i>
B'	<i>LOS CONDICIONANTES INMOBILIARIOS A LA ELABORACIÓN DE UNA REGULACIÓN GENERAL SOBRE SUELO.....</i>	<i>248</i>
B.	LA APLICACIÓN DE TÉCNICAS URBANÍSTICAS CONTENIDAS EN LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956 A LA ORDENACIÓN INMOBILIARIA. ....	251
A)	<i>EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA Y LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS .....</i>	<i>254</i>
B)	<i>LA INCIDENCIA DE LA CESIÓN DE SUELO Y CONSTITUCIÓN DE LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS .....</i>	<i>264</i>
C)	<i>LAS TÉCNICAS LIGADAS A LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA SOBRE LA EDIFICACIÓN: EN PARTICULAR LA DECLARACIÓN DE RUINA Y LA DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS. ....</i>	<i>267</i>
<b>X.</b>	<b>LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DESDE 1956 HASTA 1961.....</b>	<b>272</b>
<b>1º.</b>	<b><i>EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA .....</i></b>	<b><i>272</i></b>
A.	ESTRUCTURA Y OPERATIVA DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA. ....	273
<b>2º.</b>	<b><i>LA GERENCIA DE URBANIZACIÓN.....</i></b>	<b><i>276</i></b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA Y EL DESPEGUE ECONÓMICO: DE 1961 A LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1972 .....</b>	<b>281</b>
<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>282</b>
<b>II.</b>	<b>EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS .....</b>	<b>284</b>
<b>1º.</b>	<b><i>EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS URBANÍSTICAS E INMOBILIARIAS .....</i></b>	<b><i>284</i></b>

A.	LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y LA GESTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO ....	284
<b>2º.</b>	<b>LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS SUJETA A PLAN ..</b>	<b>287</b>
B.	EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS DE 1961 - 1976 .....	287
<b>III.</b>	<b>EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA .....</b>	<b>294</b>
<b>1º.</b>	<b>LA RACIONALIZACIÓN DEL CRECIMIENTO: MEDIDAS DE FOMENTO TURÍSTICO QUE INCIDEN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS.....</b>	<b>294</b>
A.	LA LEY DE CENTROS Y ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO DE 1963 .....	294
A)	<i>EL CONCEPTO DE VIVIENDA TURÍSTICA O VACACIONAL ...</i>	309
B.	ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES PARA SU PUESTA EN MARCHA: EL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO.....	311
B)	<i>ESTRUCTURA OPERATIVA Y ORGANIZATIVA DEL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO .....</i>	311
<b>IV.</b>	<b>LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA....</b>	<b>319</b>
<b>1º.</b>	<b>EL CRECIMIENTO DE LOS NÚCLEOS URBANOS....</b>	<b>319</b>
<b>2º.</b>	<b>EL ESCENARIO DE LA VIVIENDA RURAL .....</b>	<b>325</b>
<b>V.</b>	<b>UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</b>	<b>328</b>
<b>1º.</b>	<b>EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</b>	<b>328</b>
A.	LA ADAPTACIÓN DE LOS PATRONATOS Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS SUBSISTENTES: LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS COMO PROMOTORAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	330
A)	<i>LA PROGRESIVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS COOPERATIVOS DE VIVIENDA Y LOS AUSPICIOS DE UNA NECESARIA REFORMA NORMATIVA .....</i>	330
B)	<i>LA PROYECCIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN EL MARCO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL.....</i>	340
B.	LAS DISPOSICIONES VIGENTES Y COMPLEMENTARIAS DEL RÉGIMEN DE	

VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL: LOS POBLADOS DIRIGIDOS .....	347
<b>2º. CARACTERÍSTICAS TIPOLOGICAS Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN .....</b>	<b>356</b>
A. NORMAS CONSTRUCTIVAS .....	357
B. PLANIFICAR LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	362
<b>3º. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</b>	<b>363</b>
 <b>CAPÍTULO V LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS Y LA REFORMA DE LEY DEL SUELO DE 1975: DE LOS ULTIMOS AÑOS DEL RÉGIMEN A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA .....</b>	 <b>365</b>
<b>I. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS EN EL MARCO DE LA LEY DEL SUELO DE 1956 .....</b>	<b>366</b>
<b>1º. LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL Y LOS PRIMEROS RESULTADOS DEL PLAN.....</b>	<b>371</b>
<b>2º. LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDAS, INCENTIVOS E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN.....</b>	<b>375</b>
<b>II. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO 1975.....</b>	<b>382</b>
<b>III. LOS ÚLTIMOS AÑOS DEL RÉGIMEN.....</b>	<b>385</b>
<b>1º. LAS ALTERNATIVAS DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN 1976 Y SU COEXISTENCIA CON LAS DE PROTECCIÓN OFICIAL.....</b>	<b>385</b>
<b>2º. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA.....</b>	<b>386</b>
 <b>CAPÍTULO VI LOS TRABAJOS DEL CONSTITUYENTE Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....</b>	 <b>389</b>

<b>I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA .....</b>	<b>390</b>
<b>1º. LA NUEVA POLÍTICA SOBRE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</b>	<b>395</b>
A. CONCEPTO DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	396
A) <i>LA VIVIENDA COMO DOMICILIO HABITUAL Y PERMANENTE .</i>	397
B. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO A LAS EDIFICACIONES COMPLEMENTARIAS Y EQUIPAMIENTOS .....	402
A) <i>LOCALES DE NEGOCIOS ANEJOS A UNA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</i>	403
B) <i>EL GARAJE COMO SUPERFICIE ÚTIL PROTEGIDA DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.....</i>	406
C) <i>LOS TRASTEROS COMO ANEJOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</i>	408
D) <i>TALLERES ARTESANOS Y LOS ANEJOS A VIVIENDAS DE LABRADORES, GANADEROS, Y PESCADORES.....</i>	410
E) <i>LAS EDIFICACIONES COMPLEMENTARIAS INCLUIDAS EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....</i>	410
F) <i>LOS TERRENOS Y OBRAS DE URBANIZACIÓN NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO LA CONSTRUCCIÓN DE ACUERDO CON LAS NORMAS, PLANES PARCIALES Y ORDENANZAS QUE SEAN APLICABLES.....</i>	414
G) <i>ADQUISICIÓN Y PREPARACIÓN DEL SUELO PREFERENTEMENTE RESIDENCIAL .....</i>	414
H) <i>REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS .....</i>	415
I) <i>OBRAS DE MEJORA DE LAS VIVIENDAS QUE PRODUZCAN AHORRO ENERGÉTICO .....</i>	415
C. LA SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL Y TIPOLOGÍA EDIFICATORIA .....	416
D. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LA VIVIENDA.....	418
E. LIMITACIONES DERIVADAS DEL PRECIO. PRECIOS MÁXIMOS Y UTILIZACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	419
F. RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	421
<b>2º. EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA DE 1980 .....</b>	<b>424</b>

3º.	<i>EL INSTITUTO PARA LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA .....</i>	<i>427</i>
4º.	<i>LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA DE DESARROLLO .....</i>	<i>429</i>
II.	<b>LOS TRABAJOS DEL CONSTITUYENTE .....</b>	<b>431</b>
1º.	<i>EL DEBATE EN EL SENADO .....</i>	<i>433</i>
2º.	<i>EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO UN PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....</i>	<i>439</i>
III.	<b>LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL: COLECTIVOS SOCIALES Y ACCESO A LA VIVIENDA 442</b>	
1º.	<i>VIVIENDA Y FAMILIA.....</i>	<i>444</i>
2º.	<i>VIVIENDA Y POBLACIÓN JOVEN.....</i>	<i>447</i>
3º.	<i>LA VIVIENDA Y EL COLECTIVO DE INMIGRANTES. 453</i>	
4º.	<i>LA VIVIENDA EN LA TERCERA EDAD(). .....</i>	<i>460</i>
5º.	<i>LAS PREVISIONES DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS DISMINUIDOS FÍSICOS PSÍQUICOS Y SENSORIALES Y LA VIVIENDAS. ....</i>	<i>463</i>
	<b>CAPÍTULO VII DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA: LA VIVIENDA COMO COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA INVASIÓN COMPETENCIAL DE LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1990.....</b>	<b>467</b>
I.	<b>LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA) .....</b>	<b>468</b>
1º.	<i>LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE VIVIENDA: DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES .....</i>	<i>468</i>

A.	EL CONCEPTO DE VIVIENDA .....	469
A)	CONCEPTO AMPLIO VERSUS CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL, DE LA NORMATIVA SOBRE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS O VACACIONALES, DE LA NORMATIVA SOBRE RESIDENCIAS PARA LA TERCERA EDAD, O DE LA NORMATIVA SOBRE ARRENDAMIENTOS URBANOS. ....	471
B)	CONCEPTO FISCAL DE DOMICILIO COMO VIVIENDA HABITUAL A EFECTOS DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS.....	474
C)	CONCEPTO URBANÍSTICO DE VIVIENDA COMO DETERMINACIÓN DE NÚCLEO DE POBLACIÓN.....	476
D)	CONCEPTO JURISPRUDENCIAL DE VIVIENDA .....	476
B.	LA PROYECCIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA EN LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES CONCURRENTES DE INTERVENCIÓN.....	478
A)	LA DELIMITACIÓN DE LAS ACTUACIONES PROTEGIBLES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO .....	483
A'	LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 152/88 DE 20 DE JULIO .....	485
B'	LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 207/99 DE 11 DE NOVIEMBRE() .....	490
B)	EL TÍTULO ESTATAL DE INTERVENCIÓN EN MATERIA CIVIL: LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LA POLÍTICA DE ALQUILERES. ....	492
<b>2º.</b>	<b>LAS COMPETENCIAS SOBRE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA Y POLÍTICA DE VIVIENDA.</b>	<b>503</b>
A.	LA LEY 6/98 DE 13 DE ABRIL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES .....	503
A)	PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES DESDE LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES Y LA INVASIÓN COMPETENCIAL DE LA LEY 8/90 DE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO. ...	503
B)	LA APLICACIÓN DE TÉCNICAS URBANÍSTICAS A LA ORDENACIÓN INMOBILIARIA: LOS EFECTOS DE LA LEY 6/98 EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA. ....	508
A'	LA ORDENACIÓN URBANA: CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA, EL SISTEMA DE PLANES URBANÍSTICOS Y LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN REHABILITACIÓN DE ESPACIOS DEGRADADOS .....	508
B'	PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y LA REFORMA DEL SISTEMA DE VALORACIONES.....	511
C)	LA NECESARIA CLARIFICACIÓN DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA: DEROGACIONES Y APLICACIÓN INMEDIATA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES DE 1998. ....	516
B.	LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS: LAS SSTC	



	164/2001 DE 11 DE JULIO Y 54/2002 DE 27 DE FEBRERO. ....	521
C.	LA APUESTA POR LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO.....	523
A)	<i>REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE SUELO: REALES DECRETOS-LEYES SOBRE LIBERALIZACIÓN DE SUELO Y LEY 10/2003 DE 20 DE MAYO .....</i>	<i>523</i>
B)	<i>LA LIBERALIZACIÓN EN SUELO NO IMPLICA LIBERALIZACIÓN INMOBILIARIA .....</i>	<i>528</i>
D.	EL VALOR DE LA VIVIENDA: DESDE EL CATASTRO A LA VALORACIÓN FISCAL EN EL MARCO DEL SISTEMA DE VALORACIONES DE 1998. ....	528
A)	<i>EL CATASTRO Y LA VALORACIÓN CATASTRAL.....</i>	<i>530</i>
B)	<i>LA VALORACIÓN FISCAL DE LA VIVIENDA .....</i>	<i>535</i>
<b>II.</b>	<b>LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA</b>	<b>541</b>
<b>1º.</b>	<b><i>LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</i></b>	<b><i>541</i></b>
<b>2º.</b>	<b><i>COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE CARECEN DE UNA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA .....</i></b>	<b><i>543</i></b>
A.	LAS NORMAS REGLAMENTARIAS AUTONÓMICAS DE ADJUDICACIÓN, FINANCIACIÓN Y PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL, COMO DESARROLLO DE LAS PREVISIONES ESTATALES .....	543
B.	LA CÉDULA DE HABITABILIDAD .....	546
C.	EXAMEN COMPARADO DE LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS EN LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE CARECEN DE LEGISLACIÓN PROPIA .....	550
<b>3º.</b>	<b><i>COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LEGISLACIÓN AUTONÓMICA PROPIA SOBRE VIVIENDA .....</i></b>	<b><i>561</i></b>
A.	CANARIAS: LA PRIMERA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE LEGISLA SOBRE VIVIENDA	

	DESARROLLANDO SU COMPETENCIA EXCLUSIVA EN INTEGRIDAD .....	561
B.	CASTILLA LA MANCHA Y LAS MODALIDADES AUTONÓMICAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA.....	568
C.	LA LEGISLACIÓN EXTREMEÑA SOBRE FOMENTO DE VIVIENDA Y MEDIDAS DE APOYO EN MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN, VIVIENDAS, ACCESIBILIDAD Y SUELO.....	571
D.	EL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA. ....	575
E.	LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.....	576
F.	LA LEY CATALANA DE VIVIENDA Y LA PROTECCIÓN A LA EDIFICACIÓN. ....	577
G.	LA LEGISLACIÓN VALENCIANA SOBRE INFRACCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.....	579
H.	LA POLÍTICA GALLEGA DE VIVIENDA Y SUELO Y LA ORDENACIÓN DEL MEDIO RURAL.....	581
I.	EL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA SOBRE LAS MEDIDAS FINANCIACIÓN DE VIVIENDA Y LAS ESPECIALIDADES DEL PAIS VASCO .....	583
J.	LA LEY DE MEDIDAS URGENTES DE POLITICA DE VIVIENDA PROTEGIDA DE ARAGÓN .....	585
<b>4º.</b>	<b>LA INTERVENCIÓN EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA .....</b>	<b>589</b>
A.	LA RESERVA O VINCULACIÓN DE SUELO A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y LA CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIOS AUTONÓMICOS DE SUELO .....	589
<b>5º.</b>	<b>LA REHABILITACIÓN URBANA Y SU PROYECCIÓN EN LA VIVIENDA DE LOS CENTROS HISTÓRICOS .....</b>	<b>592</b>
<b>6º.</b>	<b>LA REHABILITACIÓN INMOBILIARIA COMO ACTUACIÓN PROTEGIBLE EN VIVIENDA Y SU</b>	

	<b>PROYECCIÓN EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE VIVIENDA .....</b>	<b>597</b>
<b>7º.</b>	<b>LA SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN LOS DESARROLLOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA .....</b>	<b>599</b>
<b>8º.</b>	<b>LAS TÉCNICAS DE ARTICULACIÓN COMPETENCIAL EN LA ACCIÓN PÚBLICA SOBRE VIVIENDA .....</b>	<b>604</b>
A.	LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	605
B.	LA COMISIÓN GENERAL PARA LA VIVIENDA Y LA EDIFICACIÓN Y LA CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y SUELO DE 22 DE ENERO DE 2003 .....	606

**CAPÍTULO VIII LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA  
EN LA DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS  
DEMANIALES NO EDIFICABLES EN EL  
PROCESO EDIFICATORIO, Y LA  
PROMOCIÓN FINANCIACIÓN, Y  
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS. SUS  
EFECTOS INDUCIDOS SOBRE EL  
MERCADO DE LA VIVIENDA ..... 613**

<b>I.</b>	<b>CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO.....</b>	<b>614</b>
<b>1º.</b>	<b>EL DOMINIO PÚBLICO MARITIMO TERRESTRE Y LOS CONDICIONANTES DERIVADOS DE SU REGULACIÓN .....</b>	<b>614</b>
A.	LIMITACIONES A LA EDIFICACIÓN EN LAS COSTAS.....	614
B.	LIMITACIONES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA EN LOS PUERTOS .....	615
<b>2º.</b>	<b>LAS PREVISIONES DE LA LEY DE AGUAS COMO CONDICIONANTES PARA LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS .....</b>	<b>618</b>

<b>3º. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y MEDIO AMBIENTE.....</b>	<b>620</b>
A. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS .....	620
B. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE. ....	623
A) LA CONTAMINACIÓN Y SERVIDUMBRES ACÚSTICAS .....	624
B) LA LEY DE MONTES Y LAS LIMITACIONES DERIVADAS PARA LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA EN TERRENO FORESTAL.....	630
C) CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA DERIVADOS DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL, EN PARTICULAR LAS ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS O PELIGROSAS. ....	634
<b>4º. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN DE MINAS. ....</b>	<b>635</b>
<b>5º. SUELO AFECTO A LA DEFENSA NACIONAL Y EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS SUJETAS A PROTECCIÓN.....</b>	<b>637</b>
<b>6º. EL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y LAS CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS. ....</b>	<b>646</b>
<b>7º. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DERIVADAS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y DOMINIO PÚBLICO VIARIO: CARRETERAS, VÍAS PECUARIAS, AEROPUERTOS, FERROCARRILES ....</b>	<b>650</b>
A. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE CARRETERAS .....	650
B. VIAS PECUARIAS Y VIVIENDA .....	653
C. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA NORMATIVA SOBRE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS .....	654
D. CONDICIONANTES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE NAVEGACIÓN AEREA.....	657
<b>II. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO EDIFICATORIO: SUS NORMAS.....</b>	<b>662</b>

## ***LAS NORMAS TÉCNICAS SOBRE EDIFICACIÓN..... 662***

- A. ESTANDARES URBANÍSTICOS: LA VINCULACIÓN AL PLANEAMIENTO Y A LAS ORDENANZAS MUNICIPALES SOBRE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO ..... 670
- B. ESTÁNDARES VINCULADOS A LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN A LA VIVIENDA: LA OBSOLESCENCIA DE LA TIPOLOGÍA EN VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL. .... 671
- C. LA ADECUACIÓN TIPOLÓGICA COMO DESIDERATUM..... 672

## ***2º. LA LEY 38/99, DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN..... 674***

- A. EL PROMOTOR EN LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN ..... 676
- B. LA GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS EDIFICACIONES..... 679
  - A) *LOS LABORATORIOS PARA EL CONTROL DE LA CALIDAD. . 679*
  - B) *EL LIBRO DEL EDIFICIO ..... 680*
  - C) *EL PLAN PARA EL CONTROL DE LA CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN ..... 682*
- C. EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA SOBRE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS..... 684
- D. INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES EN LOS EDIFICIOS Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS ..... 686
  - A) *LIMITACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES..... 686*
  - B) *LAS INFRAESTRUCTURAS COMUNES EN LOS EDIFICIOS PARA EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN O LAS REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL INTERIOR DE LOS EDIFICIOS ..... 688*
- E. ELECTRIFICACIÓN Y VIVIENDA ..... 692
- F. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN: LOS VICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN VIVIENDA..... 695

## ***3º. LA INTERVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EDIFICACIÓN DEL COLECTIVO DE LOS ARQUITECTOS, APAREJADORES, AGENTES DE***

**LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, Y  
ADMINISTRADORE DE FINCAS ..... 703**

- A. LOS AGENTES DE LA EDIFICACIÓN: LA LEY  
12/86, ARQUITECTOS Y APAREJADORES Y LA  
LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN ..... 703
- A) *LA EXIGENCIA DE VISADO DEL COLEGIO PROFESIONAL  
EN LOS PROYECTOS DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDA. .... 705*
- B. LA INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA ..... 708
- C. EL AGENTE URBANIZADOR ..... 709

**III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO  
CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN  
ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA  
DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA  
EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN ..... 712**

**1º. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA  
PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA LIBRE Y  
PROTEGIDA ..... 716**

- A. LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA COMO  
FÓRMULA ALTERNATIVA DE PROMOCIÓN  
INMOBILIARIA ..... 716
- B. LA AUTOCONSTRUCCIÓN O AUTOPROMOCIÓN Y  
SU EMERGENTE RÉGIMEN JURÍDICO; DE LA  
INFRACCIÓN A LA PREVISION ..... 724
- C. DESARROLLOS DE SEGUNDA RESIDENCIA ..... 731
- D. LA INVERSIÓN EN VIVIENDA Y LA VIVIENDA  
COMO INVERSIÓN ..... 737
- E. LA ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA  
VIVIENDA RURAL ..... 742
- A) *LOS PATRONATOS PARA LA MEJORA DE LA VIVIENDA  
RURAL ..... 743*
- F. PATRIMONIOS PÚBLICOS Y PATRIMONIOS  
EMPRESARIALES Y SU INCIDENCIA EN LA  
VIVIENDA ..... 748
- G. LA EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN  
ESPAÑA: LA SOBREVOLACIÓN DEL PRECIO Y  
LOS INFORMES ASOCIADOS A ELLA ..... 755
- A) *EL INFORME DEL BANCO CENTRAL EUROPEO DE MARZO  
DE 2003 SOBRE VALORACIÓN DEL PRECIO DE LA  
VIVIENDA EN LA UNIÓN ..... 757*
- B) *EL INFORME DEL BANCO DE ESPAÑA Y LA  
SOBREVALORACIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA ..... 758*

C)	OTROS INFORMES ECONÓMICOS: EL INFORME DE "THE ECONOMIST" .....	761
D)	EL INFORME DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SOBRE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y VIVIENDA EN ESPAÑA: CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	763
E)	EL INFORME DE LA OCDE, ALERTANDO SOBRE LA BRUSCA CAÍDA DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA .....	766

## **2º. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA**

### **PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA MEDIANTE**

### **TÉCNICAS DE PROGRAMACIÓN: LOS PLANES**

#### **DE VIVIENDA ..... 767**

A.	LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA .....	770
A)	EL PLAN TRIENAL DE VIVIENDA 1981 – 1983: LA CONSOLIDACIÓN DE LA VPO.....	770
B)	EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 1984 -1987: DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	782
A'	LAS LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA 1984-1987 .....	786
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS, DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN ESTATAL 1984-1987.....	792
C)	LAS MEDIDAS DE INTERVENCIÓN 1988 -1991 .....	798
A'	LAS LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN 1988-1991.....	799
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL PERÍODO 1988-1991.....	804
D)	EL PLAN DE VIVIENDAS 1992 – 1995: LA CONJUNCIÓN CON LAS ACTUACIONES AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA. ....	807
A'	LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN DE VIVIENDA 1992-1995 .....	810
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN 1992-95 .....	815
E)	EL PLAN DE VIVIENDA 1996 -1999: LAS MEDIDAS PROVISIONALES .....	823
A'	LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA 1996-1999 .....	823
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN 1996 -1999.....	826
F)	EL PLAN DE VIVIENDA 1998 – 2001: EL PROGRESIVO DESPLAZAMIENTO HACIA LA VIVIENDA LIBRE.....	832
A'	LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001 .....	833
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN 1998-2001.....	836
G)	EL PLAN DE VIVIENDA 2002- 2005: DIVERSIFICACIÓN DE AYUDAS Y FOMENTO DEL ALQUILER.....	845
A'	LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005 .....	845
B'	DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN 2002-2005.....	849
H)	EL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008: PLAN DE CHOQUE E INTEGRACIÓN DE MEDIDAS EXTRA PLAN. ....	877
A'	LÍNEAS SINGULARES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008 .....	878

B' DESARROLLOS AUTONÓMICOS DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN 2005-2008.....	880
B. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL COMO PROMOTORA DE VIVIENDA .....	883
A) LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA COMO MANIFESTACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	883
B) LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO .....	887
C) INCIDENCIA DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	892
<b>CAPÍTULO IX REFLEXIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN AL MERCADO DE LA VIVIENDA 1938- 2004.....</b>	<b>895</b>
1º. LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN URBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES .....	896
2º. PROFUSIÓN DE REGÍMENES NORMATIVOS, SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES, CONFUSIÓN DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES E INADECUACIÓN DE LA TIPOLOGÍA EDIFICATORIA DE VIVIENDA .....	903
3º. INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LA PÓRROGA FORZOSA Y LA ATIPICIDAD DEL REGÍMEN DE ALQUILERES.....	908
4º. POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACIÓN EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS .....	912
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>923</b>
A .....	924
B .....	928
C .....	932



<b>D</b>	.....	<b>937</b>
<b>E</b>	.....	<b>938</b>
<b>F</b>	.....	<b>940</b>
<b>G</b>	.....	<b>942</b>
<b>H</b>	.....	<b>948</b>
<b>I</b>	.....	<b>949</b>
<b>J</b>	.....	<b>951</b>
<b>L</b>	.....	<b>953</b>
<b>M</b>	.....	<b>955</b>
<b>N</b>	.....	<b>961</b>
<b>O</b>	.....	<b>962</b>
<b>P</b>	.....	<b>963</b>
<b>Q</b>	.....	<b>967</b>
<b>R</b>	.....	<b>968</b>
<b>S</b>	.....	<b>971</b>
<b>T</b>	.....	<b>976</b>
<b>U</b>	.....	<b>978</b>
<b>V</b>	.....	<b>979</b>
<b>W</b>	.....	<b>982</b>
<b>APÉNDICE JURISPRUDENCIAL</b>	.....	<b>983</b>

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

<b>AA .....</b>	<b>ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA .MADRID.</b>
<b>AGE.....</b>	<b>Administración General del Estado</b>
<b>AJDA.....</b>	<b>Actualité Juridique de droit Administrative.</b>
<b>ART(s).....</b>	<b>ARTÍCULOS(S)</b>
<b>ATE .....</b>	<b>Administración Turística Española</b>
<b>BOE.....</b>	<b>Boletín Oficial del Estado.</b>
<b>CCAA .....</b>	<b>Comunidades Autónomas.</b>
<b>CE .....</b>	<b>Constitución Española.</b>
<b>Cfr .....</b>	<b>confróntese.</b>
<b>Cít.....</b>	<b>Citado.</b>
<b>COUM .....</b>	<b>Comisión de Urbanismo de Madrid</b>
<b>CyTET .....</b>	<b>Revista Ciudad y Territorio.</b>
<b>DA .....</b>	<b>Documentación Administrativa.</b>
<b>DIA .....</b>	<b>Declaración de Impacto Ambiental.</b>
<b>DOCE.....</b>	<b>Diario Oficial de las Comunidades Europeas.</b>
<b>ED .....</b>	<b>Edición, editorial.</b>
<b>EPSA.....</b>	<b>Empresa Pública del Suelo de Andalucía</b>
<b>GIP .....</b>	<b>Gestor de Infraestructuras Ferroviarias.</b>
<b>INAP.....</b>	<b>Instituto Nacional de Administración Pública.</b>
<b>IVAP .....</b>	<b>Instituto Vasco de Administración Pública.</b>
<b>INV .....</b>	<b>Instituto Nacional de Vivienda</b>
<b>LAg .....</b>	<b>Ley de Aguas.</b>
<b>LBRL.....</b>	<b>Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.</b>

**LRSOU..... Texto Refundido de la Ley sobre régimen del y ordenación Urbana 1/92**

**LEF..... Ley de Expropiación forzosa**

**LJCA..... Ley de la Jurisdicción contencioso Administrativa.**

**LO ..... Ley Orgánica.**

**loc.cít ..... Localización Citada.**

**LOTG..... Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.**

**LOTT ..... Ley de ordenación de los Transportes Terrestres.**

**LPA ..... Ley de procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.**

**LRJPA..... Ley 30/92 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones Públicas y el procedimiento Administrativo Común.**

**MF ..... Ministerio de Fomento.**

**M.V. .... Ministerio de la Vivienda**

**MOPTMA ..... Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente.**

**Op.Cít..... Obra citada.**

**Pág(s) ..... Página(s.)**

**PCVS..... Plan Concertado de Vivienda y Suelo**

**PGOU..... Plan General de Ordenación Urbana**

**RAMINP ..... Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.**

**RAP ..... Revista de Administración Pública.**

**RAAP ..... Revista Andaluza de Administración Pública.**

**RDA..... Revue de Droit Administrative.**

<b>RDamb.....</b>	<b>Revista de Derecho Ambiental.</b>
<b>R.D. ....</b>	<b>Real Decreto.</b>
<b>RDC.....</b>	<b>Revista de Derecho Constitucional.</b>
<b>RDI .....</b>	<b>Revue de Droit Immobilière.</b>
<b>RDL.....</b>	<b>Real Decreto Ley.</b>
<b>RDU.....</b>	<b>Revista de Derecho Urbanístico.</b>
<b>REALA.....</b>	<b>Revista de Estudios de la Administración Local.</b>
<b>REDA .....</b>	<b>Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid.</b>
<b>REVL.....</b>	<b>Revista de Estudios de la Vida Local y Autónoma.</b>
<b>RFDA .....</b>	<b>Revue Française de Droit Administratif.</b>
<b>RGU .....</b>	<b>Reglamento de Gestión Urbanística.</b>
<b>RPU.....</b>	<b>Reglamento de Planeamiento Urbanístico.</b>
<b>RSCL.....</b>	<b>Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales</b>
<b>RVAP .....</b>	<b>Revista Vasca de Administración Pública.</b>
<b>RVPO .....</b>	<b>Reglamento de Viviendas de Protección Oficial</b>
<b>ss .....</b>	<b>Siguientes.</b>
<b>STC .....</b>	<b>Sentencia del Tribunal Constitucional.</b>
<b>STS .....</b>	<b>Sentencia del Tribunal Supremo.</b>
<b>TRRL.....</b>	<b>Texto Refundido de disposiciones legales Vigentes en Materia de Régimen Local.</b>
<b>TJCE .....</b>	<b>Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.</b>
<b>TUE .....</b>	<b>Tratado de la Unión Europea.</b>
<b>UE .....</b>	<b>Unión Europea</b>

**VPO..... Vivienda de Protección Oficial**



## **CAPÍTULO I**

### **LA DIFÍCIL RECONSTRUCCIÓN NACIONAL: POSTGUERRA CIVIL Y AUTARQUÍA**



### I. EL SERVICIO NACIONAL DE REGIONES DEVASTADAS

Al acabar la guerra civil española, la retrospectiva que nos ofrecen las primeras disposiciones normativas que atienden a los problemas de construcción de viviendas, está condicionada por la situación en que nuestro patrimonio inmobiliario había quedado tras la contienda. Ya fuera, por las importantes destrucciones de inmuebles, por la antigüedad de los que quedaban en pie, o por la situación de ruina y el número claramente insuficiente de las edificaciones subsistentes, el aspecto que éste ofrecía era en su conjunto desolador.

En consecuencia, las primeras actuaciones administrativas se orientaron hacia la Reconstrucción Nacional y se enmarcaron inicialmente en el Servicio Nacional de Regiones Devastadas, creado por Ley de 30 de enero de 1938 del Gobierno<sup>(1)</sup>. Ley, que al diseñar una nueva ordenación administrativa estructura la Administración Central del Estado en Departamentos Ministeriales al frente de los cuales sitúa a un Ministro asistido por un Subsecretario, integrando orgánicamente cada Ministerio los Servicios Nacionales.

La Ley del Gobierno adscribe el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, al Ministerio del Interior<sup>(2)</sup>- y no al Ministerio de Obras Públicas<sup>(3)</sup>, al de Industria o al de Organización y Acción Social<sup>(4)</sup>. La razón, de esta incardinación organizativa se justificaba, en la Exposición de Motivos de la norma, y estaba condicionada a la dinámica influencia de la estructura política, al decir:

---

(1) RCL 1938, 91.

(2) Artículo 9º.

(3) En el caso de Ministerio de Obras Públicas, integrando los Servicios de Puertos, y Señales Marítimas, de Obras Hidráulicas, de Caminos y Ferrocarriles, con funciones diferentes a la reconstrucción pero con una actividad importante para la misma. Artículo 14 de la Ley.

(4) La Ley organizó la Administración Central en los Departamentos Ministeriales siguientes : Ministerio de Asuntos Exteriores; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Orden Público; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Industria y Comercio; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Organización y Acción Social.

“En todo caso la organización que se lleva a cabo quedará sujeta a la constante influencia del Movimiento Nacional. De su espíritu de origen, noble y desinteresado, austera y tenaz, honda y medularmente español, ha de estar impregnada la Administración del Estado nuevo”.

La regulación del Servicio Nacional de Regiones Devastadas se realizó en el Decreto de 25 de marzo<sup>(5)</sup> y en la posterior Orden de 11 de junio de 1938<sup>(6)</sup> del Ministerio del Interior, cuyos objetivos especificaba la Exposición de Motivos al decir:

“...deben establecerse las orientaciones fundamentales y las normas eficientes para conseguir la rápida restauración del patrimonio español dañado por la Guerra, obedeciendo a un plan y a un criterio unitario fundamental sin desdeñar ni desconocer la variedad de casos y la pluralidad de esfuerzos”.

Conforme al texto transcrito, la expresión contenida, en el Decreto de 25 de marzo de 1938, justificaba la adopción de medidas de reconstrucción<sup>(7)</sup> y lo que es más importante prohibía la realización de obras<sup>(8)</sup> que tuvieran por objeto la reconstrucción sin el permiso del Servicio Nacional o de autoridades u organismos en que delegase correspondiendo por tanto<sup>(9)</sup>, al Servicio Nacional; la dirección y

---

(5) RCL 1938, 296.

(6) RCL 1938, 645.

(7) Un mes más tarde se iniciarían labores de reconstrucción urgentes en Oviedo, previstas en el Decreto de 25 de abril de 1938 (RCL 1938, 407).

(8) Artículo 4º del Decreto.

(9) Salvo para algunos de los supuestos propios de la contienda como sean: (artículo 4º)

a) Obras de índole o carácter militar conducentes a la consolidación de edificios indispensables a las necesidades de la guerra.

b) Las obras que provisionalmente tengan que acometerse a fin de crear locales destinados a concentración de prisioneros, albergue de población civil, procedente de la evacuación, comedores de urgencia y otras análogas destinadas a satisfacer necesidades apremiadas inherentes a la guerra.

vigilancia de cuantos proyectos, generales o particulares, tengan por objeto restaurar o reconstruir bienes de todas clases dañados por efecto de la Guerra<sup>(10)</sup>. Para la consecución de dicho objetivo la metodología que diseñaba la Orden de 11 de junio de 1938, partía de la división del territorio nacional en zonas, constituyéndose Comisiones de Zonas designadas libremente por el Ministerio del Interior.

Así, el artículo 1ª introdujo la distinción de siete zonas: la Cantábrica, la Vascongada, la Aragonesa, la Bético-Extremeña, la Castellana, la Levantina y la Gallega, lo que implicó la constitución de las correspondientes Comisiones de Zona, pudiéndose llamar a colaborar en las Comisiones al Fiscal de la Vivienda, y a técnicos de todas las clases así como, a representantes de los intereses afectados como fueran: las Cámaras Oficiales, los Sindicatos y las Corporaciones Locales correspondientes.

En cuanto al funcionamiento de las Comisiones de Zona, en éstas se hacían partícipes de sus funciones tanto a las Diputaciones como, a los Ayuntamientos. Los primeros, porque debían aportar el personal administrativo que se considerara necesario y los segundos, porque aportarían el local y el material necesario. Así, según describiera el artículo 4º de la Orden de 11 de junio, las Comisiones de Zona asumían las funciones de:

“a) Incoar y tramitar todos los expedientes referentes a la Zona donde ejerzan su función, en relación con las obras a realizar en la misma, bien de reconstrucción, o de reparación por hechos ocurridos como consecuencia de la guerra, y a partir del día 18 de julio de 1936.

b) Facilitar y obtener datos e informes que sean pedidos por la Jefatura Nacional de Servicios.

---

c) Las obras de consolidación imprescindibles para evitar la ruina de los subsistentes y el peligro de daños a personas y cosas.

<sup>(10)</sup> Artículo 1º. Siendo éste el objeto y la principal competencia asumida por el Servicio Nacional de Regiones Devastadas.

c) Proponer cuantas medidas crean oportunas y necesarias para el plan de reconstrucción o reparación de los edificios de su zona.

d) Ejecutar cuantas órdenes y servicios les encomienden por la Jefatura Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones.

e) Proponer el nombramiento de subcomisiones en distintas comarcas de su jurisdicción que podrá ser o no aceptadas por este Ministerio”.

Los procesos constructivos daban lugar a la tramitación de cinco tipos de expedientes a saber<sup>(11)</sup>:

- a) Expedientes de reconstrucción o reparación de monumentos artísticos o nacionales.
- b) De reparación o reconstrucción de edificios de la Iglesia.
- c) Reconstrucción o reparación de edificios y servicios propios del Estado.
- d) Reconstrucción o reparación de edificios y servicios provinciales o municipales y
- e) Reconstrucción o reparación de edificios particulares o de empresas.

La reconstrucción de edificios de la Iglesia, de monumentos artísticos o nacionales y de edificios y servicios propios del Estado exigía la formulación a la Jefatura Nacional del Servicio del orden de preferencia de las obras, el Plan de ejecución de proyectos y presupuestos formados por los respectivos organismos de que dependían, elevándolos con su informe, en el que tendrían en cuenta los materiales y obreros que hubiera en las localidades respectivas, número de prisioneros<sup>(12)</sup> que convendría emplear en las obras,

---

<sup>(11)</sup> Artículo 5º de la Orden de 11 de junio de 1938 ( RCL 1938, 645)

<sup>(12)</sup> Lo que evidencia la temporalidad de la disposición orientada a la

alojamiento para los mismos<sup>(13)</sup>, e informe o norma del Ayuntamiento respectivo por si el edificio que se trataba de reconstruir o reparar, pudiera estar sujeto a nueva alineación.

Iguales requisitos se exigían en el caso de reconstrucción de edificios y Servicios Provinciales o Municipales añadiéndose además, un Informe del Servicio a que se destinaren la necesidad de su reconstrucción o reparación, el informe del Inspector Provincial de Sanidad sobre la capacidad, condiciones higiénicas, emplazamiento y salubridad del paraje de los edificios destinados a Hospitales, Sanatorios y demás fines benéficos provinciales o municipales. Pero, no sería sino el quinto tipo de Expediente<sup>(14)</sup>, el que debía contener las determinaciones básicas seguidas para la ingente reconstrucción de todo el patrimonio inmobiliario de titularidad particular, derruido en la guerra. Para este último caso, las Comisiones de zonas debían tener - señala textualmente la Orden- “muy en cuenta las necesidades de habitabilidad que hayan de cubrirse indicándose si el propietario estaba o no dispuesto a reconstruir”, en una loable valoración de la exigua y desestructurada iniciativa privada existente.

Cuando el propietario no estuviere dispuesto a edificar, aún con el auxilio de las Comisiones de Zona, se propondría- dice la norma - oído el Ayuntamiento respectivo- los lugares para la edificación para que el Ministerio del Interior con el informe de la Jefatura Nacional de Servicio dictara lo conveniente<sup>(15)</sup>. Este supuesto, como veremos, fue más frecuente de lo que pudiera imaginarse, pues, mermada podía quedar la participación de los particulares en los procesos reconstructivos a juzgar por la penuria económica que respiraba la sociedad civil de posguerra.

---

reconstrucción inmediata tras la Guerra.

(13) Con reflejo en la inmediata situación bélica.

(14) Esto es, el de reconstrucción o reparación de edificios particulares o de empresas

(15) Artículo 6 de la norma.

En lo que respecta a la tramitación administrativa del expediente de reconstrucción, el particular debía presentar ante la Administración; instancia firmada, documento acreditativo de la valoración del inmueble y de los daños ocasionados, memoria-proyecto y presupuesto de las obras a realizar, certificaciones de las oficinas catastrales, informe de la Delegación de Orden Público respectivo a la conducta social<sup>(16)</sup> del reclamante, informe total sobre la fortuna y medios de vida del reclamante, así como informe sobre la cuantía absoluta y relativa del daño causado al edificio y títulos de propiedad del inmueble.

En la línea de la Orden descrita se publicó la Orden de 16 de junio de 1938<sup>(17)</sup> que operó las primeras materializaciones del diseño contenido en la anterior al disponer la creación de las primeras Comisiones de Zona. Para ello, respetando la descripción contenida en el artículo 1º de la Orden de 11 de junio, creó cuatro Comisiones de Zona: la Zona Cantábrica<sup>(18)</sup>, la Vascongada<sup>(19)</sup>, la Aragonesa<sup>(20)</sup> y la Bético- Extremeña<sup>(21)</sup>. Déjase sentir, en la redacción de la Orden de 16 de junio, la premura y urgencia de las actuaciones a acometer motivo por el que era preciso proceder de manera inmediata a la constitución de las Comisiones de Zona<sup>(22)</sup>.

Sin embargo, antes de que concluyese 1938 se operaría una significativa reestructuración administrativa materializada a través de la

---

(16) La Orden añade además, “conducta social y patriótica” (sic. Artículo 5º in fine)

(17) BOE de 17 de junio de 1938 del Ministerio del Interior RCL 1938, 657.

(18) Que viene a comprender las provincias de Oviedo, Santander, León, y Palencia la Capitalidad de Oviedo, asumiendo la Junta de Reconstrucción de Zona de Oviedo, creada por Decreto de 25 de abril de 1938-como Comisión de Zona.

(19) Con capitalidad en Bilbao.

(20) Con capital en Zaragoza, y que otorga a la Junta de Habitabilidad de Teruel construida en virtud de Orden de 25 de abril, como subcomisión. La Junta informadora de la Habitabilidad de Teruel fue, con todo, la primera actuación concreta llevada a cabo organizativamente en las labores de reconstrucción, su adscripción directa al Ministerio del Interior.

(21) Con capitalidad en Sevilla.

(22) Orden de 16 de junio in fine.

Ley de 29 de diciembre de 1938<sup>(23)</sup> que, en su Artículo Segundo, cambiaría la denominación de Ministerio del Interior por la de “Ministerio de Gobernación”, viniendo a suprimir el Ministerio de Orden Público, pasando a depender los servicios del Ministerio de Gobernación. Así, el Servicio Nacional de Regiones Devastadas se adscribió a la Subsecretaría de Interior dentro del propio Ministerio.

A ello habría que añadir que no se había procedido aún a la constitución en todas las provincias de la Comisiones Provinciales de Reconstrucción<sup>(24)</sup>, cuestión ésta que trataba de resolver la Orden de 25 de abril de 1939<sup>(25)</sup> del Ministerio de la Gobernación<sup>(26)</sup>, mediante la creación de las correspondientes Comisiones de Reconstrucción<sup>(27)</sup>, con las funciones que describiese el artículo 4 de la Orden de 11 de junio.

---

(23) RCL 1938, 1505. Si bien no entraría en vigor hasta 1 de enero de 1939, como dispusiera el artículo 5 de la norma.

(24) Consta tan sólo la elevación al rango de Comisión de la Subcomisión de Habitabilidad de Teruel por Orden de 4 de marzo de 1939. (RCL 1939, 265).

(25) RCL 1939, 473

(26) Así, dos días más tarde se crea la Comisión de Reconstrucción de Madrid, por Orden de 25 de abril de 1939 (RCL 1939, 473), la Junta de reconstrucción de Madrid por Orden de 6 de mayo de 1939 (RCL 1939, 528); La determinación de la Composición de la Junta de Reconstrucción de Madrid se contenía en la Orden de 7 de octubre de 1939 (RCL 1939, 1418), - disponiendo el artículo 1ª que ésta quedaba constituida por:

- El Director General de Regiones Devastadas (como Presidente)
- y como vocales con el Director general de Arquitectura, el Gobernador Civil de Madrid, el Presidente de la Diputación Provincial de Madrid, el Alcalde, y el Presidente de la Comisión de Fomento del Ayuntamiento de Madrid, el Jefe Provincial de la Falange Española Tradicionalista y de las Juventudes Obreras Nacional Sindicalista (F.E.T. y de las JONS), el Director del Instituto Nacional de la Vivienda, el Fiscal Delegado de la Vivienda, un representante del Alto Estado Mayor, y un representante de cada uno de los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Agricultura e Industria y Comercio, actuando de Secretario el de la Dirección General de Regiones Devastadas.

(27) Así, a las Comisiones de Zona constituidas ya en las capitales se las va a denominar Comisiones de Reconstrucción.

Entre las Comisiones de Reconstrucción creadas, de modo significativo, destacó la Comisión de Reconstrucción de Madrid, creada por Orden de 27 de abril de 1939<sup>(28)</sup>.

Esta Disposición introdujo<sup>(29)</sup> la prohibición de llevar a cabo toda obra de reparación o reconstrucción sin el previo permiso especial concedido por el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, con informes de la Comisión de Reconstrucción correspondiente. Así, se condicionó el desarrollo de los procesos de urbanización a la autorización administrativa de la Comisión de Reconstrucción de Madrid. Con lo que podía apreciarse en estos condicionantes, la vinculación inicial de las políticas constructivas con el desarrollo urbanístico, para el que se hizo preciso, en los últimos meses de 1939 proceder a ampliar las competencias atribuidas inicialmente a las Comisiones de Reconstrucción.

En el caso de Madrid, esta ampliación de competencias se operó por Orden de 7 de octubre de 1939<sup>(30)</sup>. Así, las modificaciones introducidas, supusieron la creación de una Comisión Técnica de Reconstrucción encargada de formular el Plan de Urbanización de Madrid y de su zona de influencia, de la que iba a depender una oficina

---

(28) Publicada en el BOE de 28 abril de 1939, (RCL 1939, 475). Pero su composición se desarrolló posteriormente en Orden de 8 de mayo de 1939 del Ministerio de la Gobernación, que en su artículo único (RCL 1939,528) ha integrado al Comisario General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, un ingeniero del Ayuntamiento de Madrid, designado por éste, un representante del Servicio Nacional de Sanidad y un Secretario de la Comisión nombrado por el Ministerio.

(29) Artículo 8º, in fine de la Orden.

(30) RCL 1939, 1418, BOE de 11 de octubre que en su Exposición de Motivos, señalaba refiriéndose la Comisión de Reconstrucción:

“a la que se le encomienda formular el proyecto de urbanización de Madrid en un radio de doce kilómetros haciendo centro en la Puerta del Sol.

Los trabajos realizados por la misma hasta la fecha han demostrado la necesidad de darla una Mayor amplitud, modificando su estructura, con objeto de que pueda desarrollar más rápidamente la labor para que había sido creada

Por otra parte, Madrid por el peso de su capitalidad y de su jerarquía, influye sobre la comarca que la rodea y es imprescindible que sobre toda esa zona de influencia directa de la capital exista una completa unidad en el criterio y dirección de sus Planes Urbanísticos”.



técnica de reconstrucción, modificándose también la composición de las Juntas de Reconstrucción<sup>(31)</sup>.

En otro orden de ideas, la existencia de líneas de financiación de las actividades previstas quedaban apuntadas en sucinta referencia en el artículo 5º de la Orden de 7 de octubre, a la solicitud por la Dirección General de Regiones Devastadas de cuantos préstamos fueran precisos. Así, la Orden de 25 de mayo de 1939<sup>(32)</sup> previó la autorización de préstamos para la reparación de edificios, completándose, con la posibilidad de otorgar beneficios a los industriales de la construcción, para incentivar y permitir el adecuado progreso de los procesos de urbanización<sup>(33)</sup>.

A ello hay que añadir que la estructura de esta Junta de Reconstrucción se reprodujo en todas las que progresivamente se fueron constituyendo<sup>(34)</sup>. Así, en el caso de Valencia, a la Comisión Técnica -denominada de asesoramiento- se le encomendó, por Orden de 9 de diciembre de 1939<sup>(35)</sup> análogamente la misión de recoger todos los proyectos y estudios que se hubieran realizado hasta la fecha por distintas corporaciones y entidades, y redactar el proyecto definitivo en un plazo máximo a partir de su constitución. Si se tiene en cuenta que sólo se permitirían las obras que desarrollaran las previsiones de reconstrucción conforme a los planes elaborados, no es difícil encontrar

---

(31) Conforme al Artículo 1ª , la Junta de Reconstrucción estaba formada por:

El Presidente es el Director General de Regiones Devastadas; los vocales eran: el Director General de Arquitectura, el Gobernador Civil de Madrid, el Presidente de la Diputación Provincial, el Alcalde y el Presidente de la Comisión de Fomento del Ayuntamiento, el Jefe Provincial de Falange Española Tradicionalista y de las Juventudes Obreras Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), el Director del Instituto Nacional de la Vivienda, el Fiscal Delegado de Vivienda, un representante del Alto Estado Mayor y un representante de cada uno de los Ministerios.

(32) RCL 1939, 605.

(33) Orden Circular de 5 de julio de 1939 de la Vicepresidencia de Gobierno para la ampliación de los beneficios otorgados por Orden de 25 de mayo en Madrid a la ampliación a la Construcción (RCL 1939, 788).

(34) Si bien, con progresiva ampliación de funciones.

(35) RCL 1939, 1883, publicada en el BOE de 15 de diciembre.

técnicas de planificación urbanística en la labor acometida inicialmente por las Comisiones técnicas de las Juntas de Reconstrucción.

El Servicio Nacional de Regiones Devastadas inició, pues, una política activa; a) Mediante la constitución de las Juntas de Reconstrucción y de las Comisiones de Reconstrucción en cada provincia<sup>(36)</sup>, y b) Mediante la previsión de las correspondientes líneas de financiación a las actuaciones, cifradas en la solicitud de préstamos tanto para la construcción como para los industriales de la construcción, todo ello de conformidad con Planes de Urbanización.

La labor del Servicio Nacional de Regiones Devastadas, se instrumentó a través de la aprobación de los correspondientes proyectos de reconstrucción, mejora, saneamiento interior, ensanche y extensión. Así, lo hacía constar la Orden de 23 de julio de 1940 del Ministerio de Gobernación<sup>(37)</sup>, sobre proyectos de reconstrucción, ensanche y saneamiento, que remitía al Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924, en cuanto a los requisitos y documentos exigidos para la elaboración del proyecto.

La Orden apuntaba además que una vez obtenido el correspondiente acuerdo municipal, éste sería puesto de manifiesto al público durante ocho días en las Oficinas Municipales, admitiéndose cuantas reclamaciones por escrito se formularan. La resolución de las reclamaciones correspondía a la Dirección General de Regiones Devastadas, que podría o bien desestimarlas (rechazarlas dice

---

<sup>(36)</sup> Comisiones que si bien, estaban participadas de otras instancias oficiales las presidía el Director General de Regiones Devastadas. La referencia al Director General del Regiones Devastadas debe entenderse a la participación de la Dirección General de Regiones Devastada adscrita al Ministerio de Gobernación- como ya exponíamos en virtud de la primera reestructuración del Gobierno que entra en vigor en enero de 1939.

Sin embargo, la lectura detallada de cuantas disposiciones se refieren al problema no permite operar la creación o cambio de denominación sin más del Servicio Nacional por Dirección General en esta inicial reestructuración de Gobierno.

<sup>(37)</sup> RCL 1940, 1290, BOE de 27 de julio de 1940, núm. 209; cuyo Artículo 2º señalaba: "Redactado el proyecto, será puesto a disposición del Ayuntamiento, para que éste, en el plazo improrrogable de quince días, reúna al Pleno y lo someta a aprobación".

textualmente la norma) o admitirlas. Pero, en todo caso, sometería todos los proyectos a un sólo trámite a la Comisión Central de Sanidad Local<sup>(38)</sup>, llevando consigo la aprobación del proyecto la declaración de utilidad pública y de urgencia para la ocupación de inmuebles y terrenos a que afectase.

---

<sup>(38)</sup> Órgano administrativo del que nos ocuparemos más adelante. La Comisión Central de Sanidad Local, operó un previo control de aspectos relacionados con la salubridad pública de las viviendas.

## **II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA**

La creación del Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional se llevó a cabo por Ley de 16 de marzo de 1939<sup>(39)</sup>, cuya Exposición de Motivos precisaba la misión encomendada al mismo señalando:

“Sin prejuzgar desde ahora la política económica que el Gobierno haya de seguir en relación con la reparación de los daños producidos por la guerra, y la actuación marxista, considera imprescindible en los momentos actuales proporcionar a los organismos provinciales o municipales así como a las entidades empresariales o particulares las facilidades crediticias necesarias para que mediante su propio esfuerzo y el apoyo del Estado, puedan afrontar aquellas reparaciones”

Sus funciones conectarían pues, con la financiación para emprender las labores de Reconstrucción Nacional que tan urgentemente demandaba el país, y en cuya conciencia se actuaba, remitiéndose para su desarrollo al Decreto de 27 de julio de 1939 que aprobó su Reglamento<sup>(40)</sup>.

Al Instituto se le atribuyó:

- a) Facilitar anticipos a las entidades, empresas o particulares afectos al Movimiento Nacional con destino a la reparación de los daños sufridos como consecuencia directa de la guerra, (...) a partir de la fecha del 18 de julio de 1936, con tal que se concreten dichos daños o bienes inmuebles u otros elementos y efectos propios para la vida y producción.

---

(39) RCL 1939, 331, BOE de 22 de marzo de 1939, núm. 81.

(40) RCL 1939, 900, BOE de 28 de julio, núm. 209.

## II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA

---

- b) Conceder anticipos con igual destino sobre indemnizaciones por daños en curso de concesión o de liquidación por parte de compañías aseguradoras o de cualquier otra entidad<sup>(41)</sup>.

La Ley autorizó a formar parte del Instituto que se creaba al Instituto Nacional de Previsión<sup>(42)</sup> y sus Cajas colaboradoras, Cajas Generales de Ahorro, y Sociedades Cooperativas de Crédito y otras entidades que no persiguiesen una finalidad de lucro privado. Los fondos de los que disponía el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional se cifraban<sup>(43)</sup> en el capital, compuesto por los títulos nominativos, el producto de las incautaciones y demás sanciones económicas impuestas en virtud de la legislación sobre responsabilidades políticas; el importe de las multas que no teniendo una aplicación prevista por otras disposiciones se acordaba destinar a esta finalidad; el importe de la redención a metálico de la prestación personal que se impusiera para la reconstrucción nacional; las cantidades que el Estado entregase con el carácter de anticipos reintegrables, y el sobrante de la suscripción nacional con carácter de reembolso del Estado.

El Instituto estaba regido por un Director, designado libremente por el Gobierno; un Subdirector que era el Jefe del Servicio Nacional de Previsión<sup>(44)</sup> y un Consejo de Dirección en el que además de los anteriores participaban representantes de los Ministerios de

---

<sup>(41)</sup> Así en el artículo 2º de la Ley y artículo 3º del Reglamento.

<sup>(42)</sup> Sus orígenes se remontan a primeros de siglo, a la formulación introducida por la Ley de 27 de febrero de 1908, aunque en un principio operará solamente respecto de formas de previsión social voluntaria. A partir de 1939 el Instituto operará como una entidad gestora exclusiva que dispone de una red de Delegaciones Provinciales, según se desprende de la Ley de 1 de septiembre de 1939 (RCL 1939, 1149) y la Orden de desarrollo de 6 de octubre siguiente que completaría la de 2 de febrero de 1940 (RCL 1940, 232).

<sup>(43)</sup> Ex Artículo 3 de la Ley

<sup>(44)</sup> Que, como tal Servicio se organizó por Orden de 14 de septiembre de 1938 (RCL 1938, 1014).

## CAPÍTULO I

Gobernación, Hacienda, Industria, y Comercio, Agricultura, y Obras Públicas, el Comisario del Estado en la Banca Oficial, y el Presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorro<sup>(45)</sup>.

Tres son las líneas directrices del Instituto, en la atención a la resolución de situaciones ocasionadas bien por: Crisis de Trabajo, o bien por la constatación de una Mayor proporción de elementos de producción destruidos por la guerra y en tercer lugar, por la falta de habitabilidad de las edificaciones<sup>(46)</sup>.

Lo que significaba que el Instituto prestaba atención a las operaciones de Mayor interés social, tales como: “la Reconstrucción de viviendas, que se destinen a clases modestas, pequeñas explotaciones agrícolas, industriales y comerciales, restauración de modestos hogares, establecimientos benéficos, servicios municipales o provinciales, e industrias que den ocupación al Mayor número de obreros.”

Obviamente, interesan de manera especial a nuestro examen de la última línea, esto es: la falta de habitabilidad. Supuesto, para el que el Reglamento no previó más que el régimen de concesión de préstamos con la posibilidad de constituir la correspondiente hipoteca a favor del Instituto en representación del Estado<sup>(47)</sup>.

En cuanto al régimen de los beneficios obtenidos; al Instituto de Crédito a la Reconstrucción se aplicó el mismo régimen de privilegios, y exenciones aplicables que al Instituto Nacional de Previsión y a las

---

(45) Artículo 10 de la Ley.

(46) Artículo 3 del Reglamento in fine.

(47) Según dispone el Artículo 14 del Reglamento, las peticiones de préstamos o anticipos se formularían directamente al Instituto que informa a la Sección de lo Contencioso sobre los derechos de los peticionarios y sobre el cumplimiento de las prescripciones reglamentarias, pasando a la Sección Técnica de Peritaje, que informaría sobre la estimación del daños, valoración correspondiente y garantía de préstamo. Asimismo, el Instituto podría pedir informe a los distintos Departamentos Ministeriales, conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de la ley. El plazo que el Reglamento fija para la amortización de los préstamos no podía ser superior en ningún caso a 20 años, verificándose el reintegro de anualidades que determinase el Director o el Consejo de Dirección con arreglo a las facultades de concesión.

## II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA

Cajas de Ahorro en las operaciones de crédito que se efectuasen<sup>(48)</sup>, además de los que se vinieran a considerar como especialmente concedidos por el Gobierno, así como, las correspondientes exenciones tributarias<sup>(49)</sup>.

Por ello, la acción del Instituto, podría resumirse en el otorgamiento de anticipos o préstamos<sup>(50)</sup>. Teniendo presente en todo caso, que la cuantía del préstamo otorgado no podría exceder de lo que con arreglo a los presupuestos informados y comprobados por la Sección Técnica del Instituto importase la reconstrucción de lo dañado o destruido teniendo en cuenta que fuera bastante la garantía resultante<sup>(51)</sup>. Con este principio<sup>(52)</sup>, se confirmaba el destino de los préstamos otorgados solamente a los efectos de la reconstrucción. Tal es así, que tras la expresión detenida en el régimen de otorgamiento de préstamos y anticipos, la norma se planteaba el destino de los beneficios en el supuesto de su obtención<sup>(53)</sup>.

---

(48) Según se desprende, de la Ley de 27 de febrero de 1908 (RCL 1938,5 publicada en nota a pie), de creación del Instituto Nacional de Previsión -en vigor en este momento- que señala en su artículo 32: "El Instituto Nacional de Previsión estará exento, por razón de sus operaciones, bienes y valores, de los impuestos de utilidades y contribución industrial y territorial, seguros, derechos reales y timbre". En el mismo sentido para las Cajas de Ahorro.

(49) Según dispone el Reglamento (artículo 21) las operaciones de anticipo o préstamo a los particulares o entidades estarán exentas de los impuestos de utilidades, contribuciones y de derechos reales y timbre, como asimismo los beneficios que obtenga el instituto estarán exentos de la aplicación de la tarifa 3º de la Ley de Utilidades.

(50) Que corresponde al Director y al consejo de Dirección en función de la cuantía (Artículo 9 del Reglamento del Instituto) y cuya formalización exigía el correspondiente contrato y la entrega de su importe cuando se tratase de bienes inmuebles, se haría por entregas parciales no pudiendo exceder la primera de ellas del 50% del valor del terreno y de las obras aprovechables que existiesen en él y que deberían aplicarse a la reconstrucción.

(51) Regla general contenida en el Reglamento.

(52) Contenido no obstante en el Capítulo Tercero del Reglamento-

(53) Así, en virtud del Artículo 15 en relación al Artículo 19 del Reglamento. Se destinarían:  
a) Al pago de los intereses de los títulos administrativos.

Sin embargo, no todas las actividades de reconstrucción fueron objeto directo del Instituto, a través de la constitución de Comisiones de Zona, en los casos más graves de destrucción; cuyo número, por desgracia, fue significativo, se aprobaron una serie de normas de derecho singular al amparo del Decreto de 23 de septiembre de 1939<sup>(54)</sup> sobre Adopción por el Jefe del Estado de la Localidades Dañadas por la Guerra<sup>(55)</sup>. Estas normas, previo Acuerdo del Consejo de Ministros dotaron de un especial significado jurídico al término “adoptar”. De tal forma, que cuando una localidad era adoptada, se le aplicaba una serie de normas de derecho singular orientadas a la reconstrucción de todo el patrimonio inmobiliario dañado o destruido por la contienda. La adopción produciría entonces, en el mundo del derecho una serie de consecuencias:

- El Estado, mediante sus técnicos pero contando con intervención del Ayuntamiento, elaboraría el Plan General de Reconstrucción, y, en su caso, de saneamiento, mejora interior, ensanche y extensión.
- El Estado tomaría a su cargo<sup>(56)</sup> íntegramente el restablecimiento de los servicios públicos correspondientes al propio Estado, Iglesia, Provincia y Municipio; y, - lo que resulta de Mayor interés para nuestro estudio-, el Estado podría, construir viviendas de renta reducida para cederlas

- 
- b) A la compensación de intereses si a ello hubiera lugar por las operaciones de crédito realizadas.
  - c) A las Obras de Interés público de la Nación.

<sup>(54)</sup> RCL 1939, 1322. Publicada en el BOE de 1 de octubre.

<sup>(55)</sup> La Exposición de Motivos de la norma señala:

“Las disposiciones dictadas hasta ahora por el Poder público para facilitar y disciplinar la reconstrucción nacional son insuficientes en algunos casos particulares, en los que la magnitud de la destrucción, la circunstancia de afectar a la casi totalidad de los bienes de uso público y de los destinados a servicios públicos en la localidad, y la situación de desamparo en que han quedado las clases menesterosas aconsejan un inmediato y más intenso auxilio del Estado. Surge de aquí la necesidad de dictar normas de derecho singular”.

<sup>(56)</sup> Apunta el artículo 2.2º del Decreto de 23 de septiembre.



## II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA

---

a título oneroso o darlas en arriendo. Cuestión última, para la que se preveía la colaboración del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(57)</sup>.

Sin embargo, para la obtención de los recursos necesarios destinados a sufragar los gastos derivados de la aplicación de este derecho singular, la norma sí exigía, el otorgamiento del correspondiente anticipo del Instituto de Crédito a la Reconstrucción<sup>(58)</sup>. Anticipos, que se regirían por las mismas reglas de desarrollo descritas en el Reglamento del Instituto.

Cuestión complementaria a la anterior, tímidamente apuntada en el Decreto, es la derivada de la agilización administrativa que exigía llevar a cabo la reconstrucción de zonas dañadas, y que habría justificado la adopción de las localidades y la existencia de éste derecho singular. Sobre ella, el Decreto atribuye al Estado las facultades precisas para proceder a la correspondiente expropiación<sup>(59)</sup> de terrenos, solares y bienes y derechos de todas clases, que “para casos de mejora interior de poblaciones se conceden a los Ayuntamientos y empresas particulares por la legislación municipal”<sup>(60)</sup>. Asimismo, expresamente se preveía que la tramitación administrativa que debiera seguirse para la expropiación, o los proyectos de reconstrucción general, mejora, reforma interior, ensanche y extensión, fuera abreviada en cuanto a los plazos a las intervenciones de organismos diversos (Fiscalía de la Vivienda, Comisiones Centrales o Locales de Sanidad<sup>(61)</sup>).

---

(57) Que haremos objeto de posterior tratamiento.

(58) En el tenor apuntado por el Artículo 3º del Reglamento.

(59) Las normas expropiatorias aplicables al supuesto estaban contenidas - como recuerda con precisión la Orden de 23 de octubre de 1939 de aplicación del Decreto de 23 de septiembre, artículo 3º,- en la Ley de Expropiación Forzosa de 7 de octubre de 1939.

(60) Artículo 3º del Decreto de 29 de septiembre

(61) Sobre las que se volverá más adelante.

Cuando los daños sufridos en los edificios de una Corporación Pública fueran extraordinarios, sin necesidad de llegar a la adopción plena, el Estado podría acordar igualmente, mediante resolución del Consejo de Ministros, auxilios especiales para la construcción<sup>(62)</sup>. Tanto en éste como en el anterior supuesto, de adopción plena, la Orden de 28 de octubre de 1939 reguladora de las normas de aplicación del Decreto de 23 de septiembre introdujo un procedimiento a seguir para la declaración de adopción. Así, declarada la adopción de una localidad en Consejo de Ministros y publicada en el Boletín Oficial del Estado, por el Ayuntamiento respectivo, de acuerdo y con el auxilio de la Diputación Provincial en un plazo de treinta días formaría un expediente comprensivo de los siguientes extremos:

“a) Servicios del Estado, establecidos, edificios donde radicaban y descripción de los mismos, sus daños, propietarios y renta.

b) Edificios pertenecientes a la Iglesia, uso a que se destinaban, descripción completa de los mismos y sus daños.

c) Edificios propiedad de la Diputación Provincial, su descripción, valoración, daños y servicios establecidos.

d) Servicios y edificios propiedad del Ayuntamiento, usos a que se destinaban, valoración, daños, propietario y renta en su caso”.

Determinándose así mismo, aquellos otros servicios provinciales y municipales mínimos que exigiera establecer la legislación vigente en esa materia, así como si había necesidad de construir barriadas de Viviendas de Renta Reducida, atendiendo al problema de habitabilidad de la localidad respectiva”<sup>(63)</sup>.

Luego, del tenor del texto se desprende, que las primeras determinaciones de las necesidades constructivas, se derivaron

---

<sup>(62)</sup> Artículo 10 del Decreto de 23 de septiembre de 1939.

<sup>(63)</sup> Artículo 1º de la Orden de 28 de octubre de 1939.

## II. EL INSTITUTO DE CRÉDITO A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL Y LA ADOPCIÓN POR EL JEFE DEL ESTADO DE LAS ZONAS DEVASTADAS POR LA GUERRA

inicialmente de la tramitación administrativa de los expedientes de adopción de localidades<sup>(64)</sup> dañadas por la guerra. De tal suerte, que las Comisiones Provinciales de Reconstrucción Nacional debían recoger con informe previo a la Dirección General de Regiones Devastadas de la propuesta de los edificios a reponer, elevándose posteriormente para su aprobación al Ministerio de Gobernación para la ejecución directa o bien mediante contratación<sup>(65)</sup>.

---

<sup>(64)</sup> Sobre las localidades adoptadas, vid. Decreto de 7 de octubre de 1939 adoptando las localidades de Belchite, Teruel, Brunete, Villanueva de Cañada, Villanueva del Pardillo, Las Rozas, Majadahonda, Guadarrama, Quijorna, Potes, Las Regueras, Tarña, y Pendones, Rediezmo, Quinto, Mediana, de Aragón, Apiés, Biescas, Bielsa, Agramunt, Castellsdans, La Rápita, Tortosa, Corbera, Nules, Hita, Cajanejos, Masegoso, Esparragosa, Valsequillo, Lopera y Pitres (RCL 1939,1473)

- Decreto de 21 de octubre de 1939 adoptando localidades de: Guernica, Lérida, Villanueva de la Barca, Porcuna, Zarzacapilla, Belcaire, y Orjiva.(RCL 1939, 1406)
- Decretos de 15 de diciembre de 1939, de adopción de localidades de; Pozuelo, Aravaca, Boadilla del Monte, Lozoya, Valdemorillo y Gascones (de Madrid), Fuentes de Ebro y Puebla de Albortón (Zaragoza), Amorabieta (Vizcaya), Seseña, Covisa, Burguillos y Argés (Toledo), Blázquez (Córdoba), Mora de Ebro, Pinel y Benifallet (de Taragona), Vall de Uxó, Jérica, Viver, Segorbe, Sacañet (de Castellón), Borjas Blancas, Isona y Tirvía ( de Lérida), Budilla, Campillo, Celada, y Griegos (Teruel), Siétamo, Gavín, Broto y Sariñena, (de Huesca), Aleas, Valdeancheta, Yela, Montarrón, Copernal, Esplegares, y Alharilla (de Guadalajara), Llers (Gerona), Granja de Torrehermosa y Peraleda de Saucejo (Badajoz), Higuera de Calatrava y Santiago de Calatrava (de Jaen), Cármenes y Valdeluquero (León) (RCL 1993,1161).

<sup>(65)</sup> Artículo 2ª; in fine

### III. MEDIDAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

A las disposiciones relacionadas deben incorporarse aquéllas comprensivas de las que hemos venido a denominar como medidas para la reconstrucción Nacional, que más allá de las previsiones económicas del Instituto de Crédito a la Reconstrucción, dotaron de coherencia al marco de actuaciones de reconstrucción. Entre ellas, destaca la Ley de 9 de septiembre de 1939 sobre la Reconstrucción de la Propiedad Rural y Urbana<sup>(66)</sup>, que a pesar de este amplio título se dedicó, como explica la Exposición de Motivos de la norma, al establecimiento de beneficios para la reconstrucción de las fincas urbanas:

“El Gobierno, tiene en su estudio otras dificultades que se plantean en relación a la mano de obra y a la escasez de materiales. Hoy se ofrecen una serie importante de estímulos a los propietarios damnificados por la guerra para la reconstrucción de sus inmuebles, con lo que al propio tiempo que se pone de nuevo en movimiento, una parte importante de la riqueza nacional, destruida, se resuelve un urgente problema de paro”.

Así, la participación de los propietarios en la reconstrucción se reveló como una fórmula de dinamizar riqueza, a la vez que de resolver otros problemas sociales. Por ello la norma aludía a la justicia distributiva, y a “hacer partícipes en los daños de la guerra a todos los interesados en la propiedad inmueble y precisamente en proporción de sus respectivas participaciones”. Con estos propósitos, parece coherente que la norma exigiera la participación en los planes de reconstrucción de los particulares y que fueran estos los que iniciaran la labor de reconstrucción en sus fincas urbanas, acogándose a las ayudas que se destinaban a este fin, pues la negativa a colaborar, o solicitar alguna ayuda para iniciar proceso alguno de reconstrucción, equivalía al Estado a no reconocer en el futuro derecho alguno a indemnización por razón de la guerra en sus propiedades<sup>(67)</sup>.

---

<sup>(66)</sup> RCL 1939, 1165, BOE de 11 de septiembre de 1939.

<sup>(67)</sup> Artículo 9 ° de la Ley.

Con este condicionamiento se pretendía producir un doble efecto: incentivar a los particulares a poner en conocimiento de la Administración, los efectos que la guerra había ocasionado en sus propiedades y, por tanto, a que fuera posible un más exacto conocimiento de las necesidades constructivas, y a que se produjera la efectiva reconstrucción, descargando sobre el particular la labor de llevar a buen término dicha tarea - en el bien entendido de que éste se viera auxiliado por la Administración y en última instancia por el Gobierno. Sin embargo, esta falta de flexibilidad en el procedimiento para la obtención del régimen de ayudas, (el propietario podría acogerse a los beneficios, si era titular de fincas urbanas y debía iniciar las labores de reconstrucción en un plazo máximo de tres meses) antes de agilizar, creemos- pudo demorar el proceso de reconstrucción, por cuanto si bien la norma no incluía más excepción que la derivada de los planes de urbanización, no había forma de constatar cuando se debía entender iniciada oficialmente la reconstrucción.

A éste particular, respondió la Orden de 30 de septiembre de 1939<sup>(68)</sup> introduciendo normas de aplicación de la Ley. Orden que en su artículo 1º se refería -precisamente- al comienzo de las obras de reconstrucción señalando:

“Se considerará como el comienzo de las obras de reconstrucción,..., la fecha de iniciar el expediente de daños en la Dirección General de Regiones Devastadas con arreglo a las normas ya establecidas, debiendo acometerse la reconstrucción de los inmuebles en el plazo de otros tres meses, a contar de la notificación de la aprobación del expediente respectivo”.

Igualmente, la Orden de 30 de septiembre acotó el plazo máximo de reconstrucción en tres años, contados desde la fecha de aprobación del expediente de daños correspondiente para la reconstrucción. Salvedad debía hacerse, sin embargo, en los supuestos en los que el inmueble estuviere incluido en un plan de urbanización aún no aprobado. En dicho caso, los procesos de reconstrucción no podrían

---

(68) RCL 1939, 1329, BOE de 1 de octubre de 1939.

iniciarse hasta tanto no se hubiera producido la aprobación del plan de urbanización. Aprobación, tras la cual se podía aplicar el plazo de tres meses fijado en todos los casos para iniciar la reconstrucción.

En otro orden de ideas, el tratamiento realizado por el legislador de 1939 al establecer estos beneficios a la reconstrucción, no se desvinculó de la estricta valoración y capacidad económica que los beneficiarios pudieran acreditar, para la concesión del préstamo en que dicho beneficio se materializaba. Así, la Ley hacía referencia a los supuestos en que debieran afrontarse el pago de otras deudas y líneas de crédito a la vez -lo que no era infrecuente- para aquellos propietarios que habían asumido la labor<sup>(69)</sup> de proceder a la reconstrucción de sus fincas. A ello, por tanto había que unir medidas tendentes a prorrogar el vencimiento de las deudas, pago de anualidades y devengo de intereses, a no exigir cuotas tributarias no satisfechas que recayeren sobre la finca y a prever la específica apatía del propietario a iniciar la específica labor de reconstrucción<sup>(70)</sup>.

A ello había que añadir que la información obtenida por la Dirección General de Regiones Devastadas, en torno a los expedientes de reconstrucción iniciados, y en alguna medida la cuantificación de las necesidades constructivas, se concretó mes y medio más tarde en la aprobación de la elaboración de una Estadística de Población y de Edificios. Estadística que, con periodicidad decenal venían elaborándose en España desde primeros de Siglo<sup>(71)</sup>. Si bien, los datos debían aparecer publicados en 1940, los trabajos preliminares de la operación censal se iniciaron por Orden de 27 de octubre de 1939<sup>(72)</sup>

---

<sup>(69)</sup> Ingente, en algunos casos, por cuanto el esfuerzo económico exigido, no era proporcional a los ingresos que pudieran acreditarse. No es por ello de extrañar que el legislador tratara de condicionar el inicio de las labores constructivas, por el particular, pues de no hacerse así, hubiera podido generalizarse una exigencia directa y exclusiva de actuación pública para reconstrucción de todos los inmuebles dañados en la contienda. Aún, con todo lo significativa que resultó la actuación pública.

<sup>(70)</sup> Artículos 3º y 8º de la Ley, y 3º de la Orden de 30 de septiembre.

<sup>(71)</sup> Así, había sucedido en 1920 y en 1930.

<sup>(72)</sup> RCL 1939, 1633. BOE de 10 de noviembre.

del Ministerio de Trabajo, justificándose además dicha medida en la propia formulación que la Ley sobre Viviendas Protegidas<sup>(73)</sup>, publicada unos meses antes, desvelaba en una necesaria cuantificación de recursos que gráficamente, respondían al "sometimiento de la necesidad a normas"<sup>(74)</sup>.

La Orden de 27 de octubre de 1939, que aprobó la Instrucción para llevar a cabo la Estadística de Entidades de Población y de sus Edificaciones describía, a su vez, qué debía entenderse por Entidad de Población<sup>(75)</sup> así como las edificaciones que en éstas se localizaban. La Instrucción<sup>(76)</sup> además atendía, a una racional ordenación jurídica, del espacio municipal. Lo que, a efectos censales significaba que se podría denominar Entidad de Población, a aquélla, que bien en las zonas de cultivo o descampado o bien con viviendas aisladas o en grupos ínfimos, se hubieran definido por sus límites de forma precisa y contuvieran edificación habitable.

De la misma forma, que los grandes núcleos con su periferia formaban Entidad Única, pudiéndose sólo sostener o crear Entidades Satélites cuando ofreciesen individualidad y zona territorial asignable: "cuidando evitar la mengua artificiosa de núcleos con escisiones impropias si la realidad de dependencia las declarara integrantes"<sup>(77)</sup>.

---

<sup>(73)</sup> Se denomina así a la primera regulación sobre las viviendas definida por el Régimen. Sin perjuicio, de las particularidades que informan esta normativa, (sobre las que luego volveremos) la Ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939 (RCL 1939, 435) se desarrolló reglamentariamente por Decreto de 8 de septiembre de 1939 (RCL 1939, 1332).

<sup>(74)</sup> Sobre la cuantificación y valoraciones de la evolución de la población y edificios existentes volveremos en el Capítulo Segundo.

<sup>(75)</sup> "Entidad de población es la unidad territorial acordada y definida por límites precisos que contenga edificación habitable. Cuanta edificación exista en la zona de terreno asignada a una entidad formará parte de ella. Todo término estará justamente formado por los territorios de sus entidades de población, con lo que queda rigurosamente suprimido el concepto de "diseminados" sin adscripción a entidad alguna" (Artículo 1º de la Orden de 27 de octubre).

<sup>(76)</sup> La Instrucción a que hacemos referencia se contenía en la Orden de 27 de octubre de 1939.

<sup>(77)</sup> Artículo 3º de la Orden de 27 de octubre.

Con respecto a las edificaciones, el Censo preveía una distinción en función del destino de las mismas, así como su solidez, plantas y estado. Así, según el destino o fin de la edificación el Censo distinguió las destinadas a vivienda humana<sup>(78)</sup>, a usos adjetivos de reunión social<sup>(79)</sup> y las destinadas a conservación de bienes<sup>(80)</sup>.

La norma prestó además, una atención particularizada a la solidez de las edificaciones, así como a la constatación del estado de ruina en que pudieran encontrarse las mismas<sup>(81)</sup>. Entendemos, que hubiera resultado quizás aconsejable iniciar la encuesta censal con anterioridad a los primeros trabajos de reconstrucción, pero lo cierto es que la aparición a finales de 1939 de esta disposición, hace presuponer que debieron ser las informaciones suministradas desde la organización de las Comisiones de Reconstrucción las que se incorporaron a la Estadística y no al contrario. Y ello por cuanto, contar con una eficaz estadística de viviendas, hubiera podido quizás, agilizar las labores constructivas.

Por otro lado, la información contenida en el Censo de Población de 1940<sup>(82)</sup>, incorporó datos correspondientes a las viviendas por localidades. Si bien, no era una publicación especializada sobre la evolución del parque inmobiliario, más que en su relación con la

---

(78) Pudiera resultar redundante el calificativo “humano” respecto de la palabra “vivienda”. No obstante, con esta expresión se constata la noción de vivienda manejada a efectos censales y administrativos como aquella edificación destinada a la vida humana (morada humana).

(79) Así, denomina la norma a las Escuelas, Iglesias, oficinas, fábricas, talleres, teatros, balnearios, estaciones y abre a continuación un etc.- obsérvese la heterogeneidad de establecimientos a los que dice referirse la norma a efectos estadísticos como edificaciones.

(80) En este punto se incluyen; almacenes, depósitos, graneros, cocheras, bodegas etc., entre otros.

(81) Sobre el particular el Art. 13 define:

“Serán ruinosas, las que se encuentren en tal estado y sin reparación general en marcha, bien sean ruinas anteriores a la guerra, con algún uso aunque de momento no sean utilizadas. Sólo la desaparición total, en completo escombros, será motivo de eludir el computo.”

(82) Realizado por la Dirección General de Estadística del Ministerio de Trabajo. Madrid 1943. Tomo Iº. Cifras Generales (Según empadronamiento hecho al 31 de diciembre de 1940)



### III. MEDIDAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

---

evolución demográfica y el número de edificaciones destinadas a viviendas, no tratándose de un Censo General de Edificios, sino de un Nomenclator de Población al que se incorporaron algunas informaciones sobre las edificaciones destinadas a vivienda. Estos recuentos iniciales corrían a cargo de los Ayuntamientos y sus cifras eran supervisadas por los Delegados Provinciales de Estadística, dentro del año inmediatamente anterior al de la inscripción censal, se trataba por tanto, de estadísticas de escaso nivel en su contenido y en su utilización.

#### **IV. MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO SUBSISTENTE: LA CÉDULA DE HABITABILIDAD**

El problema que se desvelaba tras los Censos de Edificios, no era sólo la constatación de una escasez de edificaciones, y por consiguiente una fuerte demanda constructiva, sino la apreciación de avanzado deterioro en las condiciones higiénico-sanitarias del patrimonio existente. De ahí, que fuera preciso diferenciar, una policía de vivienda que atendiera a los fines de salubridad; o sea, a la higiene de la habitación humana, así como a evitar el hacinamiento en locales reducidos, de una policía de construcción que atiende a un fin social como es la protección de las clases económicamente débiles y a la seguridad y ornato de las construcciones en los procesos constructivos.

Si las primeras estadísticas habían desvelado un parque inmobiliario antiguo, las medidas que acompañaron a la reconstrucción, fueron fundamentalmente en un principio de carácter sanitario (salubridad Pública). Así, en 1938, y con carácter provisional el Decreto de 4 de julio organizaría la Comisión de Control de Sanidad Local. Norma que con carácter provisional, se dictaba para conseguir la efectividad de las labores de la Comisión, dado que la falta de funcionamiento de la misma dificultaba el examen y aprobación de proyectos de obras municipales. La Comisión la integraban: el Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, el del Servicio Nacional de Administración Local, el Fiscal Superior de la Vivienda, un arquitecto, e ingenieros sanitarios, designados por el Ministerio del Interior, y el Abogado del Estado, Jefe de la Asesoría Jurídica de dicho Departamento<sup>(83)</sup>.

Entre los integrantes de la Comisión, figuraba -como puede apreciarse- el Fiscal Superior de la Vivienda, cargo creado algunos años antes y que conservaba plena vigencia. Si bien, a finales de julio de 1938 fue preciso reorganizar la situación económica de las

---

<sup>(83)</sup> Art. 1º del Decreto de 4 de julio.

#### IV. MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO SUBSISTENTE: LA CÉDULA DE HABITABILIDAD

Fiscalías<sup>(84)</sup>, las razones habría que encontrarlas según disponía la Orden en “las distintas circunstancias en que se encuentran unas Provincias con relación a otras a medida que se va llevando a cabo la Reconquista Nacional”. Distinción provincial que ya había sido detectada en la expresión de la zonificación del territorio a los efectos de la reconstrucción.

La inicial provisionalidad en la que se enmarcó la Comisión Central de Sanidad Local, encontró en el Ministerio de Gobernación contraste inmediato con la creación de un órgano consultivo denominado Consejo Superior de Sanidad, por Orden de 6 de febrero de 1939<sup>(85)</sup>. La Exposición de Motivos de la Orden, abundaba en la importancia de la resolución de los problemas que afectaban a la salubridad pública, más sus orientaciones no se ceñían únicamente al estricto ámbito sanitario sino que apuntaban, con una proyección más amplia, al conjunto de las actividades del Estado:

“La resolución de estos problemas, su estudio inmediato y elaboración de premisas, requieren de una técnica especial, pero abarcan, además y necesitan de la colaboración y el esfuerzo de otra serie de actividades cuya articulación orgánica haga confluir hacia un mismo fin diversos aspectos de la Administración del Estado y de las fuerzas sociales económicas que intervienen y determinan, en cada momento las posibilidades de una actuación eficaz”

El Consejo Superior de Sanidad a la vez que órgano consultivo, se justificó como un instrumento capaz de permitir una coherencia en la actuación administrativa, y en su composición se integraron tanto el Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, como el Jefe Nacional de Beneficencia, el Jefe del Servicio Nacional de Administración Local, el Jefe del Servicio Nacional de Previsión, el Jefe del Servicio Nacional de

---

<sup>(84)</sup> Nos referimos a la Orden de 30 de julio de 1938, sobre la situación económica de las Fiscalías (RCL 1938, 830).

<sup>(85)</sup> RCL 1939, 158, publicado en el BOE de 10 de febrero de 1939 núm. 41.

## CAPÍTULO I

Regiones Devastadas, un médico, el Abogado del Estado, un arquitecto sanitario<sup>(86)</sup>, un representante del Ministerio de Defensa Nacional y el Fiscal Superior de la Vivienda<sup>(87)</sup>.

En lo que respecta a las funciones asumidas por el Consejo estas eran las de: - Asesorar al Ministro de Gobernación en todos los problemas sanitarios de carácter Nacional que el titular del ramo considerase oportuno someter a su conocimiento; - Elevar al Ministro de la Gobernación cuantos proyectos e iniciativas se relacionasen con los grandes problemas que afectasen a la Sanidad; - Estudiar y proponer las disposiciones legislativas o reglamentarias que fueran precisas para el mejoramiento técnico-sanitario de los Municipios; - Emitir los informes de carácter técnico de su competencia en los casos en que algún precepto legal lo exigiese o se considerase pertinente por el Ministerio; - Estudiar los proyectos de saneamiento, ensanche, extensión y urbanización que estuvieren sujetos a estos trámites de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones que sobre saneamiento y vivienda habían sido ya aprobadas<sup>(88)</sup>.

Estas atribuciones<sup>(89)</sup>, conectaban, desde el Consejo Superior de Sanidad, la política constructiva, con el saneamiento urbanístico de las

---

(86) Aunque no se especifica a que se quiera aludir cuando se utiliza la expresión Arquitecto sanitario, entendemos debía hacer mención a los arquitectos que desempeñasen sus funciones en el ámbito sanitario.

(87) Artículo 2ª de la Orden de 6 de febrero de 1939.

(88) Sin perjuicio de las disposiciones contenidas sobre el particular en la legislación sobre viviendas protegidas-, la Orden de 23 de julio de 1940 sobre aprobación de proyectos de reconstrucción, ensanche y saneamiento (RCL 1940, 1290) atiende a estas cuestiones desde las labores de reconstrucción, ya iniciadas.

(89) Descritas en el artículo 5 de la Orden de 6 de febrero de 1939, que incorpora además, en el ámbito sanitario, las siguientes:

- Elevar al Ministro de la Gobernación cuantos proyectos e iniciativas se relacionen con los grandes problemas que afectan a la Sanidad
- Conocer de las apelaciones contra los acuerdos de los organismos consultivos provinciales en esta rama cuando exista la posibilidad de apelación.
- Orientar y estudiar las funciones de enseñanza e investigación en los Centros Sanitarios dependientes de la Jefatura Superior de Sanidad.
- Establecer un plan anual de propaganda sanitaria nacional.

#### IV. MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO SUBSISTENTE: LA CÉDULA DE HABITABILIDAD

---

poblaciones, operado desde el Ministerio de Gobernación mediante la inspección sanitaria y el control previo a la habitabilidad de las viviendas. Control previo de habitabilidad de las viviendas, que venía realizándose a través de las denominadas Cédulas de Habitabilidad<sup>(90)</sup>.

La extensión del Servicio de Cédula de Habitabilidad se operó por Orden de 25 de mayo de 1939<sup>(91)</sup> que aludía específicamente a la finalidad de evitar que se produjese hacinamiento por “excesiva aglomeración de moradores”. Así, la Cédula se exigía como requisito previo indispensable para ofrecer el alquiler de la vivienda o local de permanencia que con ella tuviera relación de continuidad.

Para su otorgamiento debía seguirse un procedimiento administrativo que se iniciaba con la solicitud a la Administración, procediendo el Inspector Médico Municipal<sup>(92)</sup>- a continuación- a la inspección de la vivienda, e informando sobre las condiciones higiénicas y las correcciones que debían hacerse para que se reuniesen las condiciones de salubridad, teniendo en cuenta su capacidad y los habitantes que iba a albergar.

Las Cédulas de Habitabilidad debían ser expedidas por las Fiscalías de la Vivienda, por cuya expedición éstas percibían las correspondientes tarifas, siendo además el Fiscal Superior de la Vivienda el que se encargaba de dictar las medidas necesarias para el

- 
- Emitir dictamen en todos los asuntos que la superioridad pida.
  - Sustituir en todo a la antigua Junta Administrativa de Restricción de Estupefacientes y Tóxicos.
  - Informar en las nuevas concesiones de especialidades farmacéuticas y en la apertura de laboratorios de producción”.

<sup>(90)</sup> Se entiende por tal aquél documento administrativo que autoriza al uso de una vivienda conforme a las condiciones que en él se expresen.

<sup>(91)</sup> RCL 1939, 642, BOE de 6 de junio de 1939.

<sup>(92)</sup> La figura de la Inspección de Sanidad será modificada en las facultades de los inspectores provinciales en orden a la depuración de funcionarios por la Orden de 2 de agosto de 1939 (RCL 1939, 937) BOE de 3 de agosto de 1939.

cumplimiento del Servicio<sup>(93)</sup>. Posteriormente, las inspecciones que se efectuasen por las Autoridades sanitarias, cuando éstas lo acordasen para comprobar si la vivienda conservaba las debidas condiciones de salubridad, o si el número de ocupantes se hallaba dentro de los límites permitidos, el propietario estaba obligado a presentar la Cédula de Habitabilidad.

En el supuesto de casas reformadas o de nuevas edificaciones, la inspección la debían hacer conjuntamente los asesores técnicos de la Fiscalía, los cuales a la vista de los planos autorizados, comprobaban detenidamente si las obras habían sido ejecutadas o no, informando por escrito con exactitud sobre el particular<sup>(94)</sup>. Así, la Fiscalía asumió una función de enorme trascendencia en la inspección de las viviendas, por cuanto vino a verificar la adecuación de las edificaciones existentes a los proyectos de construcción, desde la apreciación de condiciones de salubridad de las edificaciones.

En otro orden de ideas, la reorganización de funciones más significativa de las Fiscalías se operó por Decreto de 23 de noviembre de 1940<sup>(95)</sup>. Reorganización a tenor de la cual a las Fiscalías les correspondía velar por “las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana”<sup>(96)</sup>. El ámbito de actuación de la Fiscalía era pues, amplio, ya que comprendía a todos los titulares de bienes inmuebles fueran estos públicos o privados<sup>(97)</sup>, y sin definir qué se entendiese por vivienda se sujetó a la actividad de la Fiscalía toda edificación

---

(93) Artículo 5º de la Orden de 25 de mayo.

(94) Así lo señalaba expresamente el apartado 9º de la Instrucción correspondiente a la Cédula de Habitabilidad.

(95) La Exposición de Motivos de la norma apuntaba:  
“La experiencia recogida, aconseja reorganizar la Institución, fortaleciendo sus funciones, precisando sus contornos y señalando las bases de una reglamentación que, en todo caso, como texto refundido de diversas disposiciones dictadas con posterioridad era urgente dictar”.

(96) Artículo 1ª del Decreto de 12 de noviembre de 1940.

(97) Y en especial se refiere a las Administraciones Locales- aunque en las labores de asistencia y auxilio.

#### IV. MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO SUBSISTENTE: LA CÉDULA DE HABITABILIDAD

destinada a la morada humana<sup>(98)</sup> y los locales de permanencia que tuviesen relación de continuidad con las viviendas. En cuanto a las funciones desempeñadas, éstas lo eran tanto de vigilancia del proceso constructivo, esto es, durante la construcción para evitar la infracción de disposiciones sobre sanidad de las viviendas<sup>(99)</sup>, como de vigilancia de las condiciones de salubridad de las viviendas construidas. En cuyo caso, se concedía la correspondiente autorización administrativa para ocupar las viviendas, lo que conecta con las Cédulas de Habitabilidad. Haciéndose constar en la misma la intervención de la Fiscalía cuando ésta hubiera sido favorable.

Resulta pues, que en el marco de las disposiciones referenciadas la “habitabilidad” de las viviendas cobró una especial importancia. Y ello, cuando desarraigadas bolsas de infravivienda dibujaban el paisaje cotidiano de las urbes<sup>(100)</sup>, confundiéndose a veces la política urbanística con la urgente determinación constructiva de viviendas y permitiéndose que viniera a ser ésta última la que acabara dibujando el perfil urbanístico de nuestra ciudades<sup>(101)</sup>. Actividad, no desprovista de una suerte de planificación económica, sin la cual ninguna medida- por insignificante que pudiera parecer- hubiera podido ponerse en marcha.

Así lo reseñaban expresamente a través de las programáticas fórmulas de propaganda del Movimiento cuantas publicaciones, -al difundir la nueva Ley de Viviendas Protegidas- hacían “honrosa”

---

(98) Volveremos más adelante sobre la noción de vivienda que maneja la normativa.

(99) Artículo 5.1 del Decreto.

(100) En una retórica defensa de la “labor de civilización y de higiene, limpia tarea reformista que había de eliminar del perímetro de nuestras ciudades, las chozas que una política torva y sucia toleró despreocupadamente” (en *Viviendas Protegidas.: Una Obra de la Falange*. Málaga 1941, Pág. 15).

(101) “Construidas las viviendas y descongestionados los barrios más densos de la ciudad, se podrán acometer - con ayuda de la Fiscalía de la Vivienda y los organismos locales- las reformas de máxima urgencia urbanística y sanitaria, para que los habitantes de las viviendas puedan considerarse al menos al abrigo de las enfermedades y vivir con el máximo decoro que les corresponde como españoles.” (*Viviendas Protegidas...* Op. Cít. Pág. 19).

## CAPÍTULO I

---

descripción de actuaciones previstas futuras o realizadas por doquier en todo el territorio nacional, y así lo hacía, el Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(102)</sup> en la publicación de sus informes y más modestamente en el ámbito local las Jefaturas Provinciales de Propaganda de la Falange al trasladar las informaciones oficiales de los Servicios Provinciales de Viviendas Protegidas<sup>(103)</sup>.

Seguir estas informaciones significa encontrar el origen de los núcleos habitacionales, conservados con Mayor o menor fortuna por nuestra geografía. Núcleos en cuya reconstrucción, y saneamiento acudieron las políticas (y policías) constructivas, y que en una expresión acorde con la realidad socioeconómica, permitió plantear dos alternativas: la rural y la urbana.

---

(102) Instituto creado en la misma norma reguladora de las viviendas protegidas, y que conformó buena manifestación de la respuesta del régimen al problema de vivienda en 1939.

(103) De todas las informaciones vertidas oficialmente en Documentos informativos, y demás informes, como muestra especialmente significativa pudiera apreciarse la descripción del impulso de la política de Vivienda en los distintos municipios, en las que fueran las primeras actuaciones de construcción de viviendas protegidas. Así, en Málaga asistimos a una alarmante declaración: “Con un término medio de ocho personas por familia, corresponden a cada familia veinticuatro metros cuadrados de viviendas en calles estrechas, sin sol; en condiciones higiénicas deplorables; en miserable situación sanitaria y social. Solamente un treinta por ciento (30%) de las casas de Málaga tiene derecho a Cédula de Habitabilidad” (*Viviendas Protegidas...* Op. Cít, Pág. 17)



## V. LA ALTERNATIVA RURAL

### 1º. EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Que en 1939 España era un país fundamentalmente rural, no es una afirmación baladí, pues, este carácter agrario del país, predeterminó que los procesos de reconstrucción tuvieran una proyección significativa en el ámbito rural. No en vano, el Fuero del Trabajo<sup>(104)</sup>, con una clara orientación rural afirmaba en 1938:

“Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España”

Orientación a la que se vino a responder con la creación paralelamente al Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional, del Instituto Nacional de Colonización. Así, casi simultáneamente aparecieron publicadas la Ley de Colonización de Grandes Zonas y la del Instituto de Colonización<sup>(105)</sup>.

La razón última a que obedece la aparición del Instituto Nacional de Colonización desde 1939 se deja sentir en la descripción que motiva su creación al decir: "realizar los amplios planes de colonización de acuerdo con las normas programáticas del Ministerio de Agricultura". Ministerio, que en abril del año anterior había sufrido ya una reorganización de sus servicios centrales. Su creación, por Decreto de 18 de octubre de 1939<sup>(106)</sup>, llevaba aparejada la supresión de la Dirección General de Reforma Económica y Desarrollo Social de la Tierra, cuyas funciones pasaron al Instituto<sup>(107)</sup>. Tal era la amplitud y magnitud de sus funciones que fue preciso la supresión de los Servicios

---

<sup>(104)</sup> Decreto de 9 de marzo de 1938 (BOE de 10 de marzo de 1938). Punto V.5.

<sup>(105)</sup> Ley de 18 de octubre de 1939 y Ley de 26 de diciembre (RCL 1939, 1518) y (RCL 1940, 148 rectificada en 1940, 200), respectivamente.

<sup>(106)</sup> RCL 1939, 1518, BOE de 27 de octubre de 1939, núm. 300.

<sup>(107)</sup> Artículo 1º. 1 del Decreto de 18 de octubre de 1939.

y la Dirección General existentes y la creación ex novo de un Instituto al que la norma dotó de personalidad jurídica y autonomía económica.

El Capital del Instituto lo integraban tanto la aportación del Estado, como los bienes y derechos de todas clases, que o bien procedentes de donaciones, herencias, legado o cualquier otro título, o bien procedentes de los reintegros de los préstamos y anticipos realizados por los Servicios de Colonización, Parcelación e Instituto de Reforma Agraria<sup>(108)</sup>.

La estructura administrativa del Instituto comprendía un Consejo Nacional y el Director General de Colonización<sup>(109)</sup>, si bien, formaba parte del Instituto; la Secretaría General, una asesoría técnica, otra jurídica y las Secciones de formación de Colonos; de preparación del Suelo e Ingeniería Rural; de Explotación y de embellecimiento de la vida rural<sup>(110)</sup>.

De las cuales merecen especial atención las Secciones de Preparación del Suelo e Ingeniería Rural y la de Embellecimiento de la Vida rural. A la primera correspondía las labores de redacción de proyectos y la ejecución de las mejoras de carácter agrícola, y a la segunda, esto es, a la Sección de Embellecimiento de la Vida Rural, el fomento de cuantas iniciativas se orientasen hacia “el perfeccionamiento de la vida campesina y de sus condiciones higiénicas y estéticas, mediante inspecciones y proyectos generales, para zonas enteras que comprendan todos sus aspectos incluso los de jardinería y ornamentación”.

La Sección de Embellecimiento, debía ocuparse, además, de las construcciones en el ámbito rural, considerándose precisa entonces la colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(111)</sup>.

---

(108) Artículo 3º del Decreto.

(109) Que sería el Jefe del Instituto.

(110) Artículo 6º del Decreto.

(111) Tercer Instituto creado en 1939, enunciado ya pero sobre el que se volverá más adelante.

Pudiera resultar al menos contradictorio, que en plena etapa reconstructiva las labores iniciadas en el campo se orientaran al decir de la norma de creación del Instituto hacia “el embellecimiento de la vida campesina y la ornamentación de la vivienda”<sup>(112)</sup>. Sin embargo, bajo esta expresión, se ocultaba, una profunda iniciativa auspiciada en la aprobación de los Planes de Colonización. Planes, que con frecuencia referenciaban tareas ligadas a la política hidráulica, limitada en múltiples ocasiones a la construcción de grandes Presas, como elementos estructurantes del territorio y ordenadores de la vida rural, pero que en sus determinaciones precisas contenían un modelo rural de vivienda que en cierta manera significaba una suerte de reconstrucción rural. Así, apenas hubieron transcurridos dos meses de la publicación del Decreto, el Boletín Oficial del Estado daba publicidad Oficial a la Ley de 26 de diciembre de 1939 sobre las Bases para la Colonización de Grandes Zonas<sup>(113)</sup>. Si bien, la norma estableció cuales eran las bases por las que debían regirse los procesos de colonización, definía como Colonización de Interés Nacional las que:

“transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno, exijan para su ejecución obras o trabajos complejos, superando la capacidad privada, hagan necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado”.

Se incluían en ese tipo de colonización las que se realizasen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, por la ejecución, en su caso, de mejora territoriales de importancia; las que se llevasen a cabo en las grandes zonas regables y las de las marismas o terrenos defendidos o saneados cuando abarcasen gran superficie.

---

<sup>(112)</sup> Así señalaba el artículo 15 del Decreto, *in fine*:

“En relación con los Organismos del Movimiento, tratará de llevar al último rincón del campo las comodidades y alegrías de la vida ciudadana por medio de la radiodifusión, proyecciones, deportes, Centros culturales, fiestas y cantos populares, ocupándose del decorado y ornamentación de la vivienda y del desarrollo de las industrias familiares”.

<sup>(113)</sup> RCL 1940, 148, BOE de 23 de enero de 1940. Núm. 25.

La declaración de alto interés nacional de un conjunto de trabajos y obras de colonización y la delimitación de la zona o perímetro a que alcanzasen exigía previa aprobación en Consejo de Ministros. Para la realización de las obras de colonización, la Ley remitía a las Sociedades de Colonización, a las que -una vez definida como de alto nivel nacional la colonización de una zona- les correspondía: la ordenación, dirección, y ejecución de la colonización.

Así, una vez se hubiera declarado por el Ministerio de Agricultura el interés nacional de la Colonización de una zona o precisamente, con objeto de pedir dicha declaración, se constituían las Sociedades de Colonización, asumiendo los siguientes derechos<sup>(114)</sup>:

“a) El derecho preferente de pedir la declaración de alto interés nacional de la colonización que afecte a las tierras e intereses por ella representados

b) Establecer las cargas y cuotas con que deban contribuir los socios a las obras, trabajos e instalaciones de colonos en sus perímetros señalados

c) Realizar el cobro de las participaciones de los socios y de las subvenciones o aportaciones del Estado y de otras entidades interesadas.

d) La administración, conservación y explotación de las obras acabadas y de las concesiones otorgadas, que se realizaran bajo la inspección y tutela del Instituto Nacional de Colonización hasta el momento en que la colonización haya alcanzado la etapa final prevista en el proyecto General de Colonización”

En contrapartida las Sociedades de Colonización debían<sup>(115)</sup>:

---

(114) Base núm. 10 de la Ley de 26 noviembre de 1940 RCL 1940, 148.

(115) Base 10 de la Ley de 26 de noviembre de 1940.

“a) Ejecutar las obras que le sean concedidas y llevar a cabo los trabajos de colonización y explotación agrícola, en las condiciones técnicas y de tiempo fijadas por el Instituto Nacional de Colonización.

b) Conservar las obras e instalaciones en perfecto estado de funcionamiento, constituyendo un fondo de reserva que permita repararlas o renovarlas en los momentos precisos.

c) Reintegrar al Estado, cuando haya lugar, los capitales adelantados por él.

d) Redactar un reglamento que habrá de ser aprobado por el Instituto Nacional de Colonización”.

Pero la norma al mismo tiempo que preveía la constitución de las Sociedades de Colonización, se refirió a la posibilidad de que existiesen Asociaciones de Sustitución. Las Asociaciones de Sustitución se constituían con la finalidad de<sup>(116)</sup>: hacerse cargo de los derechos y obligaciones de una Sociedad de Colonización o de las propiedades e intereses correspondientes a las personas, que pudiendo formar parte de una de dichas Sociedades, no quisieran, por cualquier circunstancia ingresar en la misma.

Debía entenderse entonces, que la previsión misma de las Asociaciones de Sustitución, en defecto de Sociedades de Colonización, al igual que las Comisiones de Reconstrucción reconducían la actividad administrativa a los cauces formales de la Expropiación Forzosa. De tal forma que la Ley de Bases remitía a la Expropiación en los siguientes supuestos:

a) Cuando en la Sociedad de Colonización no quisieran ingresar todos los propietarios o interesados directamente afectados por la declaración de alto interés Nacional de la

---

<sup>(116)</sup> Base 14 de la Ley de 26 de diciembre de 1940.

colonización de una zona, expropiándose entonces las fincas o intereses de los disidentes<sup>(117)</sup>

- b) Cuando los interesados directos que formaren la Sociedad de Colonización representaren tan sólo un porcentaje reducido de los intereses totales de la zona, en cuyo caso la expropiación la llevaba a cabo la Asociación de Sustitución previo otorgamiento del derecho del Instituto de Colonización.
- c) Cuando a juicio del Instituto, las Sociedades de Colonización no desarrollasen las obras y trabajos con el ritmo previsto, entregándose en dicho supuesto la zona entera con todas sus concesiones y obras a otras Asociaciones de Sustitución<sup>(118)</sup>.
- d) Una vez que se hubiere declarado de interés nacional por el Consejo de Ministros una zona y se hubiere aprobado el correspondiente Proyecto General de Colonización por el Ministerio de Agricultura, éste podría acordar la expropiación de los terrenos y propiedades necesarios para su ejecución<sup>(119)</sup>.

En todo caso, téngase en cuenta que en las expropiaciones de fincas rústicas se incluían todas las edificaciones existentes en las mismas, esto es, todas las viviendas que subsistieran en el momento de la declaración de la Zona como de Interés para Iniciar las Labores de Colonización.

En este sentido, y dada la orientación de la norma<sup>(120)</sup> de favorecer la realización de obras y proyectos de colonización, se incidió en el régimen de los beneficios previstos. Así, salvo las obras que

---

<sup>(117)</sup> Base 19 de la Ley.

<sup>(118)</sup> Base 13 de la Ley.

<sup>(119)</sup> Base 20 de la Ley.

<sup>(120)</sup> En su Base 28º.

debiera realizar el Estado directamente<sup>(121)</sup>, para las construcciones rurales realizadas por las Sociedades de Colonización o Asociaciones de Sustitución concesionarias, el Instituto Nacional de Colonización podía gestionar del Instituto Nacional de la Vivienda la concesión de los beneficios de las Viviendas Protegidas<sup>(122)</sup>.

Ello significaba -a nuestro entender dos cosas; o bien que el Instituto de Colonización “podía construir” viviendas Protegidas en el ámbito rural, - de manera indirecta pues la norma exige una previa gestión del Instituto Nacional de la Vivienda- o bien, que el Instituto gestionaba la concesión del régimen de beneficios de las Viviendas Protegidas para las nuevas edificaciones en el ámbito rural.

Así, aunque la actividad de colonización vino marcada por la puesta en regadío y explotación de las tierras a las que podía llegar el agua de los embalses promovidos por el Estado; solamente en defecto de estas Entidades habría de intervenir el Instituto Nacional de Colonización, cuyas actividades, poco conocidas, comprendieron el período de 1939 a 1970.

En este sentido, estas disposiciones se completaron por la Ley de 23 de febrero de 1940<sup>(123)</sup> sobre las Devoluciones de las Fincas Incautadas por el Instituto de Reforma Agraria<sup>(124)</sup>, y posteriormente ese mismo año por la Ley de 25 de noviembre de 1940<sup>(125)</sup> en torno a las

---

(121) Así, la norma consideraba tales: las obras que deban ejecutarse por sus fines públicos exclusivamente; las de consolidación de terrenos; las de defensa antipalúdica, las grandes vías de comunicación. Aunque deja abierta la posibilidad de incluir algunas obras más, en función del carácter de obras que por sus fines públicos deban ejecutarse exclusivamente por el Estado.

(122) Base 28º.

(123) RCL 1940, 391, BOE de 6 de marzo de 1940.

(124) Norma que motivará asimismo, la Orden de 6 de junio de 1940 del Instituto de Reforma Agraria sobre el cumplimiento de la Ley de Devoluciones.(RCL 1940, 1015), publicada en el BOE de 9 de junio de 1940.

(125) RCL 1940, 2027, BOE de 10 de diciembre de 1940. Norma sobre la que luego volveremos por introducir un marco normativo importante de referencia en torno al régimen de la colonización interior.

Colonizaciones de Interés Local, con especial atención hacia las viviendas rurales.

En otro orden de ideas, y al igual que sucediera para el Instituto Nacional de la Vivienda (como habrá ocasión de reseñar más adelante), el Instituto Nacional de Colonización tuvo que introducir un marco de relaciones con la Obra Sindical de Colonización<sup>(126)</sup> como permitía constatar la Orden de 29 de diciembre de 1943<sup>(127)</sup> en relación a la parcelación de fincas del Decreto de 23 de julio de 1942<sup>(128)</sup>. Estructuras ambas que paralelas en el tiempo, desempeñaron tareas conjuntas ordenadas a la colonización interior y por ende a la construcción de viviendas en el espacio rural.

Ello conllevó que el Instituto se viera obligado a asumir deuda pública por valor de 200 millones de pesetas en 1944, lo que vino a reflejar una dinámica expansiva que se concretó en la realización de operaciones de adquisición de fincas ligadas con frecuencia a arrendamientos rústicos forzosos, y a operaciones progresivas de endeudamiento<sup>(129)</sup>, que reflejaba entre otras, la Orden de 17 de julio de 1945<sup>(130)</sup> en torno a las Grandes Zonas y la División de Proyectos.

---

<sup>(126)</sup> Sin perjuicio de los matices que se deriven en su caso para la obra sindical de cooperación, debe tomarse en consideración en la organización dependiente de la Delegación Nacional de Sindicatos (DNS) la creación de un registro encargado de los grupos sindicales, por Orden de 30 de septiembre de 1943, RCL 1943, 1443; publicada en el Boletín del Movimiento de 20 de octubre de 1943.

<sup>(127)</sup> RCL 1944, 42, BOE de 2 de enero de 1944.

<sup>(128)</sup> RCL 1942, 1287, BOE de 6 de agosto de 1942.

<sup>(129)</sup> Y sin perjuicio, de la específica aprobación de los presupuestos del Instituto. Cuestión ésta que contemplaba el Decreto 30 de mayo de 1941 (RCL 1941, 1482), BOE de 24 de agosto de 1941, y el Decreto de 9 de mayo de 1942 que lo aprueba para 1942 (RCL 1942, 797), publicado en el BOE de 21 de mayo de 1942. Para 1943 los presupuestos fueron aprobados por Decreto de 19 de junio (RCL 1943, 984), BOE de 12 de julio de 1943.

Con respecto a la operación de endeudamiento, así lo refleja el presupuesto del Instituto para el año 45 o las disposiciones que modificando la estructura organizativa autorizan la emisión ese mismo año de 810.000.000 pesetas amortizable al 4%.

<sup>(130)</sup> RCL 1945, 1041, BOE de 23 de julio de 1945.



---

2º. LA COLONIZACIÓN INTERIOR

Por su parte, la Ley de 25 de noviembre de 1940 introdujo las normas para la Colonización de Interés Local<sup>(131)</sup>. En la Exposición de Motivos de la misma, se apuntaba la progresiva ampliación de facultades y competencias del Instituto Nacional de Colonización, en función de la “consolidación de la estructura y efectuados los trabajos y estudios previos necesarios para que desde su iniciación las tareas estuviesen suficientemente aseguradas”. Como quiera, que según exponíamos con respecto a la Colonización de Zonas de Interés Nacional, los trabajos se habían iniciado ya, esta norma atendió- a finales de 1940- a los problemas de índole local<sup>(132)</sup>.

Así, al Instituto Nacional de Colonización le competía la aplicación de la Ley<sup>(133)</sup>, en cuyo contenido se debía determinar el auxilio del Estado hacia las obras o mejoras territoriales de carácter permanente, y que independientes de un Plan General de Colonización, se ejecutasen en fincas rústicas, en poblados rurales o en terrenos propiedad del Ayuntamiento o entidades, y fueran de probada utilidad Local o Comarcal. Se incluían también, aquellas obras que “persiguiendo una utilidad de tipo privado”, supusiesen un beneficio para la Comarca o localidad.

Esta descripción de obras o mejoras territoriales se detalló, aún más, en el artículo 2 de la Ley. Precepto en el que nos interesa destacar la previsión de conceder auxilios para las construcciones rurales de nueva planta y otras de transformación, ampliación o mejora de las ya existentes, no incluidas entre las subvencionables por el Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(134)</sup>, así como las obras e instalaciones

---

(131) BOE de 10 de diciembre de 1940. Norma ésta, completada por la Ley de 30 de marzo de 1954, que modificó la de 1946 sobre la que luego volveremos.

(132) Aunque- al decir de la norma- aisladamente revistan menor importancia, por su variada naturaleza y frecuencia.

(133) Artículo 1.1º in fine.

(134) Lo que contrasta en la noción de los auxilios que deban destinarse o no a vivienda. Así, el supuesto que recoge la norma parece referirse a otras

## CAPÍTULO I

de captación de aguas destinadas al riego o al abastecimiento de la vivienda rural en la cantidad y condiciones que no precisen la previa concesión de las mismas.

No es preciso subrayar a este particular, la contrastada situación del campo español en estos años de escasez, que dificultó enormemente las labores desarrolladas con la finalidad de estimular al capital privado para que ayudase a instalar a los campesinos en tierras sin cultivar. Así, todas las medidas adoptadas se revelaban insuficientes<sup>(135)</sup>, inclusive las fiscales, pues, los préstamos concedidos por el Instituto estaban exentos en los impuestos de Derechos reales<sup>(136)</sup>.

En 1946 se elaboró una nueva Ley de Colonizaciones de Interés Local<sup>(137)</sup>. Ley ésta con menos ambición que la anterior, que con un carácter pragmático, derogó tanto la Ley de 25 de noviembre de 1940, como otras disposiciones de desarrollo complementarias.

Por último, la tercera Ley de Colonización fue la de 21 de abril de 1949, sobre "Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables". A tenor de la cual, se planteó el emplazamiento de los núcleos rurales en las zonas regables. Trabajos éstos del Instituto que vinieron a revelar la conveniencia o necesidad de definir un Plan General de Colonización

Así, la primera función general era declarar la Zona de Colonización como empresa de gran carácter social. Los colonos tenían

---

construcciones tales como; graneros, almacenes, o silos y sus construcciones complementarias y no a vivienda rural.

(135) Ya en el año 41 la Orden de 24 de marzo introdujo normas para la concesión de anticipos derivados de la Ley de 25 de noviembre. (RCL 1941, 609), o la Orden de 11 de junio de 1941 sobre la aplicación de la Ley a los grupos de productores (RCL 1941, 1053), Boletín Oficial del Estado de 13 de junio de 1941, núm. 164.

(136) Ley de 24 de junio de 1941 sobre la exención de los préstamos concedidos por el Instituto (RCL 1941, 1186), BOE de 8 de julio de 1941.núm. 189.

(137) Desarrollada por el Reglamento aprobado en Decreto de 10 de enero de 1947, BOE de 7 de febrero de 1947.

la tierra en régimen de concesión administrativa, atribuyéndose a la Administración Pública la facultad expropiatoria para el supuesto de que se exigiera un mínimo de intensidad en el cultivo de la producción, y el Instituto se reservaba la facultad de expropiar las tierras para el caso de no alcanzarse los índices de intensidad marcados<sup>(138)</sup>.

---

(138) No hay constancia, sin embargo, sobre el grado de cumplimiento o carácter expropiatorio del proceso.

## VI. LA ALTERNATIVA URBANA

### 1º. INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y RÉGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

La situación que atravesaba el Régimen tras la guerra<sup>(139)</sup>, ansioso de una recuperación económica que no llegaba, obligó a plantear como medida alternativa<sup>(140)</sup>- la construcción de viviendas “baratas”.

Así, aunque esta no fuera la principal motivación contribuyó al desarrollo de la política de vivienda por la que atraviesa el régimen a finales de los años 40. La otra dificultad, inmediatamente ligada a la anterior, era la escasez de materiales para la construcción. Dificultad que fue objeto de atención en las disposiciones destinadas a asegurar el suministro<sup>(141)</sup>, y permitió establecer como un beneficio más el suministro preferente de materiales, del que sería primer régimen normativo de viviendas- esto es; las Viviendas Protegidas.

La Exposición de Motivos de la Ley de 19 de abril de 1939<sup>(142)</sup>, que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, revelaba en sus primeras líneas un diagnóstico apresurado pero interesante de la situación del parque de viviendas existente con específicas alusiones a la promoción por cooperativas ocupadas en hacer negocio “olvidando un fin social” que debiera presidir la actuación constructiva y constatando la

---

(139) Desde el 14 de mayo de 1939 se seguía en racionamiento de pan en España y el 29 de marzo de 1940 se produjeron unos significativos enfrentamientos en Sevilla, con algaradas en torno al pan y ataques violentos a las panaderías a finales de 1940 En Paul Prestón; *Franco; Caudillo de España*. Mondadori. mayo de 1988. Págs. 512 en referencia a notas de prensa consultadas sobre el particular

(140) En parte inspirada en las pretensiones del Ex-Gobernador Civil de Málaga José Luis Arrese, a la sazón Secretario General de la Falange Española Tradicionalista y de las Juventudes Obreras Nacional-Sindicalista, y posterior Ministro de la Vivienda.

(141) A esta finalidad atendían las siguientes disposiciones: Decreto de 18 de junio de 1941 (RCL 1941, 1073); Decreto de 31 de julio de 1941 (RCL 1941, 1383).

(142) RCL 1939, 435, BOE de 20 de abril de 1939

existencia de edificaciones que no reunían los requisitos de habitabilidad porque en palabras del legislador del momento; obra barata equivalía a obra construida con materiales defectuosos.

### **A. ESTRUCTURA Y OPERATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA**

La razón que justificaría la creación del Instituto Nacional de la vivienda (en adelante INV) tuvo que ver pues, con ese previo diagnóstico y la concepción de que el problema de la vivienda no se resolvía solamente con la edificación de casas sino que se necesitaban servicios complementarios y comunicaciones precisas, fundamentales para la vida de los que hubieran de habitarlas<sup>(143)</sup>. Inicialmente el Instituto se adscribiría al Ministerio de Organización y Acción Sindical<sup>(144)</sup> pero, una reestructuración que reflejó el Reglamento de desarrollo de la Ley de Viviendas Protegidas<sup>(145)</sup> acabó situando al Instituto Nacional de la Vivienda bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo<sup>(146)</sup>.

Bajo esta estructura orgánica el Instituto operó con la dinámica de un régimen de protección a la vivienda; que asumió como cometidos, favorecer y proteger a las entidades y particulares que construyeran viviendas higiénicas, de renta reducida, con arreglo a la Ley<sup>(147)</sup>. Se trataba del grupo normativo de las Viviendas Protegidas.

---

<sup>(143)</sup> Exposición de Motivos in fine, de la Ley.

<sup>(144)</sup> Según dispusiera el Artículo 15 de la Ley de 19 de abril de 1939.

<sup>(145)</sup> Aprobado por el Decreto de 8 de septiembre de 1939 (RCL 1939, 1332), Artículo 83.

<sup>(146)</sup> Al que corresponde dictar su política y vigilar la marcha de sus servicios (sic). No debe olvidarse tampoco, que la estructura orgánica previa de la Administración se había establecido ya por Ley de 30 de enero de 1938 (RCL 1938, 91) sobre el Gobierno y la Administración Central del Estado. Ley en la que se organizó la Administración Central del Estado en los distintos Departamentos Ministeriales así como la Presidencia del Gobierno y cuya modificación por Ley de 8 de agosto de 1939 (RCL 1939, 970) permitiría el reestablecimiento y organización del Ministerio de Trabajo.

<sup>(147)</sup> En este sentido, no se olvide que el Instituto Nacional de la Vivienda vino a sustituir en sus funciones, a la Junta Administradora Nacional de Casas Baratas y Económicas (creada por Decreto de 13 de octubre de 1938), cuyo antecedente lo constituía el Patronato de Política Social Inmobiliaria.

Así, la acompasada descripción de contenidos de la normativa sobre Viviendas Protegidas, se atemperaba en la medida en que la definición de una coherente política económica sobre vivienda exigiese tomar en consideración un conocimiento de la realidad sociológica de las familias españolas. Es por ello, por lo que no puede entenderse en su complejidad los procesos económicos que convergen en la adopción de esta protección a la vivienda sin detener el paso al tenor de lo que las disposiciones sobre aspectos demográficos incentivaban. Toda vez, que la ordenación del régimen de protección a la vivienda lo era a la vivienda familiar, esto es, a la destinada a proporcionar el cobijo y residencia habitual de las familias<sup>(148)</sup> y éstas deban vivir exclusivamente de su trabajo<sup>(149)</sup>

El Instituto, asumió como principal función la de promover la construcción de viviendas<sup>(150)</sup>, dotado de personalidad jurídica propia, tras su creación, se le entregaron las viviendas incautadas por responsabilidades políticas según dispuso la Ley de la Jefatura del Estado de 23 de septiembre de 1939<sup>(151)</sup>.

---

Órganos ambos, a los que no dedicaremos Mayor atención por mor de centrar nuestro estudio en evolución histórico-jurídica que realmente nos interesa, esto es; la producida a partir de la posguerra española y hasta la actualidad.

<sup>(148)</sup> Lo había expresado así también, para este momento temporal el Prof. López Médel en "*Política de Vivienda y Seguridad Jurídica inmobiliaria*". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 408-409, Madrid 1962. Págs. 353-373.

<sup>(149)</sup> Así la instauración por Ley de 26 de septiembre de 1941, de 10 premios anuales para las familias que contasen con Mayor número de hijos. Premio consistente en la correspondiente adjudicación de vivienda, que gozaba del privilegio de la inembargabilidad, y no podía ser transmitida sino en herencia en un período de 20 años, (como dispusiera el artículo 3º de la Ley reguladora del Régimen de las Viviendas Protegidas).

<sup>(150)</sup> Así lo destacaba el Decreto de 15 de diciembre de 1939 (RCL 1939, 1964) en torno a la concesión de anticipos de obreros agrícolas, y labradores (BOE de 24 de diciembre de 1939).

<sup>(151)</sup> RCL 1939, 1395, BOE de 8 de octubre de 1939. De la misma fecha, pero con contenido diferenciado es la Ley 1395/39 sobre idéntica materia, esto es, la entrega al Instituto Nacional de la Vivienda de las viviendas incautadas como consecuencia de la aplicación de la Ley de responsabilidades políticas de primeros de año. En concreto de 9 de febrero de 1939 (RCL 1939, 174, BOE de 13 de febrero de 1939).

Tanto la Ley primero, como el Reglamento de Viviendas Protegidas después, atribuyeron un núcleo importante de competencias al Instituto. Competencias, que fueron ampliándose progresivamente en la medida en que la evolución normativa lo demandaba.

A tenor de lo dispuesto en la Ley sobre Viviendas Protegidas éstas comprendían:

“1) Dictar Ordenanzas Generales sobre construcción de Viviendas Protegidas, señalando las condiciones higiénicas, técnicas y económicas de las mismas.

2) Formular los Planes Generales de Construcción, atendiendo a las necesidades de urbanización interior del país, a la gravedad que presente el problema en las comarcas y a las exigencias de urbanización.

3) Aprobar los Planes Comarcales de Vivienda que elaborasen sus Delegaciones sobre los proyectos que formulen con la colaboración de las Corporaciones Locales y Sindicatos y las demás entidades constructoras.

4) Hacer anualmente una distribución, por provincias de las cantidades que hubiera de repartir en primas.

5) Proponer por Comarcas, los tipos de viviendas que deban servir de modelo según su características, según sean para solares, artesanos, y proporcionar determinados planos y maquetas de los mismos modelos<sup>(152)</sup>”.

---

(152) Artículo 17 de la Ley de Viviendas Protegidas de 1939.

Bástenos por todas, la lectura del Reglamento (Decreto de 8 de septiembre de 1939) de la Ley de Viviendas Protegidas para entender la amplitud de las competencias encomendadas al Instituto, recogidas en el artículo 89 con la voluntad firme de agotar el alfabeto al enumerarse dichas competencias exhaustivamente. Funciones que pudieran sistematizarse en las siguientes:

- Normativas o de ordenación y organización interna
- De Dirección y Planificación, formulándose los Planes Generales y Comarcales de vivienda y estableciendo tipologías edificatorias, necesidades de construcción, así como la fijación de las rentas máximas de las casas y el límite máximo de los alquileres que puedan ser autorizados.
- Funciones financieras y económicas. Así, colabora con otras entidades e interviene con ellas para concertar las condiciones de préstamos que se entreguen a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Sindicatos y Organizaciones del Movimiento para la construcción de Viviendas Protegidas.
- Funciones de fiscalización y control, ejerciéndose para ello la potestad sancionadora determinada por su Reglamento.
- Funciones urbanísticas o relacionadas con las expropiaciones precisas para la construcción, y las operaciones previas de reparación del terreno aún en el caso de que no sea el propio Instituto el que lleve a cabo la promoción.
- Y por último estrictamente procedimentales, relacionadas con las operaciones de vinculación y desvinculación de las viviendas al régimen de protección correspondiente (normalmente Viviendas Protegidas)

Progresivamente, se operó una extensión de las funciones asignadas inicialmente al Instituto a través de la Ley de 24 de septiembre de 1939<sup>(153)</sup> que ampliaba la actividad del Instituto a la

---

(153) BOE de 10 de diciembre de 1939.



construcción y régimen de Viviendas Protegidas, a las que hubieran de construir los diferentes Organismos Oficiales. Esta significativa Ley operó apenas unos meses después a la configuración misma del Instituto una ampliación notable al señalar en su Artículo Único:

“El Instituto Nacional de la Vivienda podrá ampliar su actividad en orden a la construcción y régimen de Viviendas Protegidas, a las que los diferentes *organismos oficiales* tengan que edificar para sus funcionarios, empleados u obreros<sup>(154)</sup>, siempre que reúnan las condiciones establecidas por su Reglamento y ordenanzas generales”.

La justificación de esta ampliación de atribuciones hay que encontrarla en la vocación con la que el Instituto Nacional de la Vivienda se creó para “orientar e impulsar toda la actividad social que el Nuevo Estado ha de desenvolver en orden a la construcción de viviendas de renta reducida, y teniendo...sus servicios técnicos y administrativos para cumplir eficientemente su misión”.

Con Mayor detalle pero igual orientación un mes más tarde la Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre las Viviendas Protegidas para los funcionarios<sup>(155)</sup> autorizaría al Instituto a conceder beneficios del régimen de Viviendas Protegidas a los Organismos Autónomos, Mutualidades de funcionarios del Estado, Corporaciones Locales, Corporaciones y Entidades que tuvieran a su cargo servicios públicos, que los solicitaren. Pudiendo ser los proyectos presentados<sup>(156)</sup> directamente por el Estado, Corporaciones, Delegación Nacional de Sindicatos y demás Instituciones Públicas o Entidades que tengan a su cargo servicios públicos.

---

(154) Sobre las características de esta labor relacionada con las viviendas de funcionarios y obreros volveremos a continuación.

(155) Desarrollada por Decreto de 17 de julio de 1947.

(156) En virtud de la Orden de 8 de diciembre de 1949 que aclaraba el Decreto

Sin embargo, si como señalábamos el Instituto definió la necesidad de viviendas en virtud a la elaboración de los correspondientes Planes Generales y Planes Comarcales de Vivienda, no puede ignorarse que él mismo llega a asumir funciones relativas a la construcción de viviendas (y por consiguiente actúa como promotor). Con una particularidad, no sólo se promoverían viviendas sino “una serie de edificaciones instalaciones y servicios complementarios destinados a cumplir fines religiosos, culturales asistenciales e incluso comerciales, que son necesarios para atender las exigencias de carácter social y el normal desarrollo de la vida urbana”.

El desarrollo de esta peculiaridad conecta, sin embargo, con la evolución experimentada desde el urbanismo en el desarrollo de los núcleos de población en el territorio. Así, cuando la Administración aborde los procesos de planificación de viviendas unos años más tarde referirá la Ley de 1939 como la primera norma que supone un cambio fundamental en la acción del Estado en materia de vivienda, siendo que la Ley de Viviendas Protegidas vino a aportar una visión global del problema (al menos así se entiende en el momento) y una visión unitaria de las necesidades nacionales por Planes Comarcales dentro de un Plan Conjunto. Sin olvidar, que el problema no se resuelve solamente con la construcción de viviendas sino que se necesitan servicios complementarios y las comunicaciones precisas fundamentales para la vida de los que hayan de habitarlas<sup>(157)</sup>.

En este sentido, la misma noción de construcción de vivienda utilizada apuntó en esta dirección al entenderse por construcción; la actividad administrativa encaminada al desarrollo de los núcleos de población con arreglo a los Planes de Urbanización, así como al perfeccionamiento estético de los pequeños Municipios, y dirigida a cumplir el fin social de proporcionar viviendas sanas y económicas a las clases menos favorecidas<sup>(158)</sup>. Esta perspectiva, permite resituar la

---

<sup>(157)</sup> Como había venido a expresar el preámbulo del último plan de Vivienda preconstitucional.

<sup>(158)</sup> Seguimos a Río March; "La Construcción y la Vivienda en la Legislación Española". en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª EDICIÓN. AÑO CIX, TOMO XXI. MADRID. 1951. Págs. 422-461. El mismo artículo fue objeto de

novedad de la normativa sobre Viviendas Protegidas bajo el prisma urbanístico. Interrelación que como veremos más adelante va a ser sucesiva y progresivamente ignorada por el legislador, en el origen de lo que se nos aparece tempranamente como uno de los ejemplos más graves de descoordinación administrativa histórica del campo urbanístico (esto es, entre el régimen jurídico- público de la construcción de viviendas y el régimen jurídico-público de la gestión urbanística sujeta a plan).

### ***B. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA: LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS***

La promulgación en el año 1939 del régimen de Viviendas Protegidas, supuso pues, un intento por acotar y sistematizar la protección a la vivienda, cifrando el número de las construidas y complementando las labores de la reconstrucción nacional emprendidas el año antes. La entrada en vigor de la nueva Ley dejó a salvo, sin embargo, las edificaciones o casas<sup>(159)</sup> construidas al amparo de regímenes anteriores, esto es: deroga a la anterior pero coexisten los dos regímenes en la medida en que existan casas o viviendas construidas al amparo de la normativa anterior. Las nuevas viviendas edificadas al amparo de la normativa sobre Viviendas Protegidas, debían obtener sin embargo, y en orden a la consecución de los beneficios de la Ley, el otorgamiento de dicho reconocimiento como tales. Reconocimiento, que la Administración llevaba a cabo en el acto administrativo de Calificación Definitiva de la vivienda como de Vivienda Protegida.

La particularidad de este acto administrativo derivaba no sólo de su existencia, sino de que para subsumir la norma en el supuesto de hecho no bastaba la mera calificación normativa que describiese las características que debiera reunir una vivienda para estar integrada en uno u otro régimen, sino que era preciso poner de manifiesto esta

---

publicación por el INSTITUTO EDITORIAL REUS. CENTRO DE ENSEÑANZA Y PUBLICACIONES. S: A PRECIADOS. MADRID. 1951 Pags. 3-42. En Pág. 5

(159) Aquí el término “casas “es simple referencia al régimen de las casas Baratas y económicas.

calificación, de tal suerte que la vivienda no era objeto de consideración a los efectos fiscales y jurisdiccionales (y en general administrativos) bajo el régimen correspondiente si no había obtenido la correspondiente calificación jurídico-administrativa<sup>(160)</sup>. La apreciación anterior, nos introduce casi sin sentir, en el esquema procedimental del régimen de las Viviendas Protegidas.

Por Vivienda Protegida a la luz de las disposiciones normativas que la informan, había que entender:

"Las que siendo de Renta Reducida<sup>(161)</sup> y estando incluidas en los Planes Generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda se construyan con arreglo a proyectos que hubieren sido redactados u oficialmente aprobados por éste por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las coordenadas comarcales que se dicten al efecto."<sup>(162)</sup>

Entendiendo como "Renta Reducida", al decir del Reglamento:

" las que supongan un alquiler mensual no superior al importe de seis días de jornal o la quinta parte del sueldo mensual de su presunto usuario".

---

<sup>(160)</sup> Esto es, pudiera estimarse que el acto administrativo de Calificación Definitiva no tiene un mero efecto declarativo sino a la vez constitutivo. Ya que, bastaría que una vivienda no hubiera sido calificada como protegida para dejar de ser protegida por la Administración Pública. Además, el Acto administrativo del otorgamiento de la Calificación Definitiva de las Viviendas Protegidas no puede equipararse ni al otorgamiento de Licencias de Edificación, ni al efecto derivado de la aprobación del Plan urbanístico o Plan de Vivienda sobre las Viviendas en ellos comprendidas. Pues, otorga a las Viviendas una especial cualificación que va más allá de la autorización administrativa para construir, o de su específica previsión en un Plan. Prueba de ello será, como veremos mas adelante, que la calificación de una vivienda bajo un régimen de Protección Pública no exoneraba a su titular de la obtención de los demás permisos o licencias que fueran precisos en la legislación vigente.

<sup>(161)</sup> De ahí la propia confusión terminológica del legislador que en ocasiones posteriores se refiere a las viviendas protegidas como viviendas de renta reducida, haciendo denominador común de otro régimen de protección que atiende fundamentalmente al aspecto de la renta mínima o reducida .

<sup>(162)</sup> Según disponía el Artículo 2 de la Ley y el Artículo 3 del Reglamento.

Esto es, la Calificación Definitiva de Vivienda Protegida significaba el reconocimiento de la inclusión en el régimen jurídico, previa constatación de dos requisitos: la inclusión en el correspondiente Plan formulado por el Instituto Nacional de la Vivienda y la existencia de unas determinadas condiciones higiénicas, técnicas y económicas definidoras de la vivienda. La aplicación del régimen jurídico de las Viviendas Protegidas tenía una proyección temporal de 20 años desde la calificación definitiva de la vivienda, transcurridos los cuales, ésta había cumplido su finalidad.

El primero de los requisitos descrito (la inclusión en el correspondiente Plan) permite advertir la importancia temprana de la planificación de los recursos económicos en la materia, pues se trataba de planes económicos y no urbanísticos, contrariamente a lo que pudiera parecer.

El segundo, el relativo a las condiciones higiénicas técnicas y económicas sería objeto de atención por las Ordenanzas Generales y Comarcales, y permitiría poner de manifiesto que el contenido del régimen de Viviendas Protegidas se ocupaba no solamente de las características que debieran reunir las viviendas construidas sino que al mismo tiempo, introducía una preocupación por los equipamientos complementarios a la edificación que permitieran la creación efectiva de ciudad. En esta labor de protección de las construcciones de su acondicionamiento higiénico y técnico tuvieron importancia capital los Municipios.

Además, de nada habría de servir la mera calificación formal de protección a la vivienda si ésta no trajese causa en la existencia de una serie de medidas administrativas que confluyen en la finalización de la obra de construcción (y por tanto, asegurasen su existencia- fomento a la construcción) así como en su utilización posterior al servicio de los más desfavorecidos -esto es, tanto en los requisitos exigidos para el acceso, como en la fórmula jurídica en la que éstas pueden ser utilizadas.

Por eso, cuando una vivienda se calificaba como Protegida, se abría todo el régimen jurídico cuya finalidad era la protección de las

## CAPÍTULO I

---

clases más desfavorecidos en el acceso a la vivienda. Para ello, la norma preveía el otorgamiento de una serie de beneficios. Así, el Artículo 3º de la Ley señalaba cuales debían ser los sujetos beneficiarios y quienes estaban facultados para la construcción de Viviendas Protegidas destacando:

- a) Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.
- b) Los Sindicatos.
- c) Las Organizaciones del Movimiento.
- d) Las empresas, para sus propios trabajadores.
- e) Las Sociedades Benéficas de Construcción y las Cajas de Ahorro.
- f) Los particulares que hayan de habitar su propia casa y las Cooperativas de Edificación que éstos constituyan a tales fines.
- g) Las entidades y los particulares que construyesen a título lucrativo, casas de renta, siempre que en ellas destinaren pisos, en cierta proporción a viviendas de alquiler reducido.

Cabría preguntarse, llegados a este punto, cuáles eran las funciones que asumía el Instituto Nacional de la Vivienda sobre éste particular<sup>(163)</sup>. Así, la reforma de la legislación de Viviendas Protegidas operada por Ley de 7 de agosto de 1941<sup>(164)</sup> incidió en esta cuestión estableciendo la necesidad de que el Instituto Nacional de la Vivienda asumiera sus funciones en las regiones más atrasadas. En este sentido, tiene interés la afirmación que se lleva a cabo desde la Exposición de Motivos de la norma al decir; "De esta manera, podrá este organismo

---

<sup>(163)</sup> Así, en casos excepcionales, podría el Instituto emprender por si mismo, la construcción de viviendas en las condiciones que se establecían en algunos artículos más adelante en el propio texto normativo.

<sup>(164)</sup> BOE de 23 de agosto.

llenar las lagunas que la falta de iniciativa de las entidades públicas y de los particulares deja precisamente en las zonas geográficas y sociales donde la tutela del Estado no puede limitarse simplemente a ofrecer beneficios a la construcción sino a poner las casas ya construidas al alcance de los usuarios". Era por tanto el Instituto, un ente promotor de viviendas<sup>(165)</sup>.

En el supuesto de las viviendas para familias numerosas la adjudicación la llevaba a cabo el Instituto Nacional de la Vivienda, que tenía que formular un proyecto- se entiende de obra- siendo además rigurosamente controlado el coste de las edificaciones según las características de las Viviendas Protegidas y otorgándose la correspondiente escritura de propiedad<sup>(166)</sup>.

Sin embargo, si una particularidad hace precisa la conformación del régimen de las viviendas protegidas, esta es la atención prestada a la conformación de un régimen de beneficios otorgados.

"De nada serviría haber trazado una certera orientación a la construcción de viviendas económicas y proporcionar una dirección técnica ejemplar, si el Estado no pusiera a disposición de las entidades constructoras los medios económicos suficientes; y esto es lo que se ha hecho a través del Instituto Nacional de la Vivienda, otorgando, según los casos, los beneficios de préstamo, anticipo y primas y en todos ellos, las bonificaciones tributarias en el grado máximo". Con estas palabras justificaba la Memoria del Instituto Nacional de la Vivienda en 1943 la utilización y el régimen de los denominados beneficios<sup>(167)</sup> del Régimen de Vivienda Protegidas.

---

(165) Pero no es el único. Así también ostenta este carácter la Obra Sindical del Hogar.

(166) Huelga afirmar que, en esta fórmula de acceso a la vivienda, se prima de forma importante la tenencia de vivienda en propiedad y no en régimen de alquiler como pudiera haber resultado de una distinta política de promoción de la vivienda.

(167) No deja de resultar llamativa la utilización del término "beneficio" para designar al conjunto de medidas administrativas de fomento económico destinadas a favorecer la construcción y el acceso a las viviendas. Veremos como los regímenes de protección que vienen a suceder a éste siguiendo en

En lo que respecta a su régimen jurídico pudiera establecerse, in genere, una triple distinción, según se tratase de elementos de financiación, de exenciones tributarias, o de aspectos procedimentales tales como los derivados de considerar como beneficio el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción de viviendas, o el suministro preferente de materiales. Así pues, aunque las disposiciones normativas se refieren a éstos últimos como beneficios de regímenes de protección de vivienda, será preciso matizar que a este tenor sólo vamos a considerar los dos primeros; esto es, los relacionados con las operaciones de financiación y los tributarios.

Ni que decir tiene, que ambos beneficios en puridad han sido aplicados en todos los regímenes de protección, si bien con la particularidad derivada de la escasez o no de materiales de construcción o la amplitud y margen que proporcionara la disponibilidad de recursos económicos.

Entre los beneficios relativos a la financiación de la vivienda se pueden distinguir los siguientes: los anticipos, y los préstamos (complementarios y no complementarios); así como los proporcionados por las distintas entidades (tales como el Banco de Crédito Local, Banco de Crédito a la Construcción, Cajas de Ahorro y Bancos privados), Subvenciones y primas a la construcción. Aunque las variaciones respecto al concepto de préstamo que la normativa ofreció no es amplia si permitía diversas consideraciones en función de los sujetos (prestamistas y prestatarios).

Cronológicamente, las disposiciones que se refirieron al sistema de financiación de las Viviendas Protegidas aludían al otorgamiento de

---

parte el modelo de la Ley de 1939 adoptan idéntica terminología que apuntamos, no nos resulta la más coherente con su significado.

Sin entrar en aspectos lingüísticos, sí resulta sorprendente que la normativa se refiera (como se verá a continuación, entre otros) “al beneficio de expropiación forzosa”, cuando la propia institución expropiatoria sí es algo es precisamente no un beneficio sino antes bien una limitación a la propiedad privada urbana legitimada y por tanto justificada normativa y jurisprudencialmente, en aras a la utilidad pública e interés social.



préstamos<sup>(168)</sup>, como una de las medidas de fomento más utilizadas en el ámbito de las Viviendas Protegidas. Sin embargo, no todos los beneficios previstos podían ser otorgadas a los promotores de Viviendas Protegidas; así los anticipos sólo se otorgaban a la Obra Sindical del Hogar<sup>(169)</sup>, Corporaciones Locales y demás organizaciones sindicales y del movimiento, mientras que las primas a la construcción<sup>(170)</sup> se podían otorgar a las entidades constructoras según establecía la normativa.

No obstante, la concesión de primas que habían de ser otorgadas a las cooperativas de obreros, artesanos y labradores tuvo que aplazarse hasta el establecimiento del nuevo régimen cooperativo<sup>(171)</sup>, ampliándose éstos a los proyectos presentados por los Ayuntamientos rurales, esto es en beneficio a obreros agrícolas y labradores<sup>(172)</sup>. Posteriormente y en virtud de Decreto de 25 de enero de 1941 se opera la acumulación del beneficio de primas a la construcción<sup>(173)</sup> con los anticipos condicionados<sup>(174)</sup> siempre que se tratase de proyectos presentados por la Delegación Nacional de Sindicatos a través de la Obra Sindical del Hogar para la construcción de viviendas rurales y de

---

(168) Como sucede a través de la Ley de 9 de noviembre de 1939, RCL 1939, 1749, BOE de 23 de noviembre de 1939.

(169) La Obra Sindical del Hogar, opera una importante función en el ámbito de la promoción de Viviendas Protegidas, su concreta ubicación en el contexto sindical será objeto de posterior reflexión.

(170) Por prima a la construcción hay que entender el abono de una cantidad en metálico, que oscilará entre el diez y el veinte por ciento del coste real de la construcción. El Instituto Nacional de la Vivienda las otorgaba discrecionalmente a las viviendas construidas por Cooperativas de obreros, artesanos, o labradores, en que los propios socios aportaban a la construcción trabajo personal y cuando las viviendas por el conjunto de sus condiciones, pudieran ser presentadas como modelo de las de su clase dentro de la Comarca.

(171) Sobre los fundamentos y características del régimen de la economía social se volverá más adelante.

(172) En virtud de Decreto de 15 de diciembre de 1939 del Ministerio de Trabajo. (BOE de 24 de diciembre, núm. 358; RCL 1939, 1963)

(173) Según se dispone en el Capítulo Séptimo del Reglamento de septiembre de 1939.

(174) A los que se refiere el Capítulo Sexto del referido Reglamento.

pescadores en poblaciones inferiores a los dos mil habitantes, cuando los beneficiarios de las mismas aportasen a las obras una considerable prestación personal<sup>(175)</sup>. Norma que fue modificada dos años más tarde por Decreto de 6 de abril de 1943<sup>(176)</sup> concediendo esta prima a todos los proyectos que respondiesen a los tipos de viviendas establecidos por el Instituto para obreros, labradores, artesanos y pescadores, permitiéndose el acceso de estos colectivos desfavorecidos, a una vivienda.

En lo que respecta a los beneficios tributarios, se entiende por tal al obtenido a través de la liquidación de la correspondiente gestión tributaria, esto es; a través de los impuestos<sup>(177)</sup>. Normalmente este tipo de beneficio ha venido a desarrollarse en todos los regímenes de protección a la vivienda<sup>(178)</sup> por tanto, no es tan significativa su

---

<sup>(175)</sup> Artículo 1º de la norma.

<sup>(176)</sup> RCL 1943, 580, BOE de 15 de abril de 1943, núm. 105, Pág. 3344.

<sup>(177)</sup> Lo que gráficamente el Prof. Ubierna Antonio (*“El problema de la Vivienda en su aspecto Legal”*. Imprenta Fernando Franco. Madrid. 1945, Pág. 6) había expresado correspondía a “los hacendistas”, como -explica el autor- el orden urbanístico será materia propia de Arquitectos e Ingenieros- en la esfera social el estudio corresponderá a los sociólogos y en su concepto sanitario a los médicos e *higienistas*”

Craso error, que el tiempo confirmará especialmente en el campo urbanístico y que vendrá a desdibujar la férrea distinción entre disciplinas en el desarrollo del régimen jurídico de la vivienda. Así, apenas un año más tarde Martín Retortillo, Cirilo (en *“Las exenciones fiscales y el problema de la vivienda”* Revista de Estudios de la vida Local, año V, núm.30. Madrid 1946, Págs. 920-923) - supera esa distinción sin necesidad de describir que comprenda o no el régimen “legal” de la vivienda interconectando la política de alquileres con la bonificaciones tributarias amparadas en la ley de 25 de noviembre de 1944, valorando la escasez de viviendas en la desidia de los propietarios, así como, en las limitaciones y dificultades de éstos para emprender la mejora efectiva de las edificaciones redundando en el desarrollo urbanístico adecuado.. artículo certero que apunta directamente en los males del problema a la pendiente reforma de la legislación de arrendamientos urbanos.

<sup>(178)</sup> Así, en el régimen de Casas Baratas el Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924 ya había reconocido este beneficio en el Artículo 19 al señalar:

“Los terrenos aprobados para la construcción de casas baratas quedarán *exentos*, mientras conserven esta aprobación, de toda contribución, impuesto o arbitrio, sin excepción, incluso el de plus valía, ya sean establecidos por el Estado, la mancomunidad, la Provincia o el municipio”.

Y Artículos 3º y 8º del Reglamento de 8 de julio de 1922; en el régimen

existencia como la forma en que opera en cada uno de ellos. En el régimen de Viviendas Protegidas la Ley poco afirma (se limita a describir su existencia). Debe acudir al Reglamento de 8 de septiembre de 1939 para encontrar una regulación más detallada de este beneficio<sup>(179)</sup>.

Como novedad importante, del régimen de beneficios tributarios apuntada hasta la saciedad por la doctrina del momento es la sustitución del régimen de exenciones por el régimen de bonificaciones tributarias. Según disponía el artículo 22 del Reglamento de Viviendas Protegidas, a los pisos que merecieran la calificación de protegidos<sup>(180)</sup> solamente podría concedérsele la bonificación de la contribución Territorial y Urbana y de los arbitrios municipales o provinciales que afectaran a dichos pisos. Asimismo, gozaban<sup>(181)</sup> de una reducción equivalente al 90 % de importe de toda contribución, impuesto o arbitrio, ya fueran del Estado, Provincia o Municipio, las casas que hubieran obtenido la calificación de Protegidas y los pisos de las casas mixtas que hubieran obtenido igual declaración<sup>(182)</sup>.

---

de casas Económicas el Artículo 5 del Decreto-Ley de 29 de julio al enumerar los beneficios señala que se concederán:

“2ª Durante quince años, de las mismas exenciones tributarias que se conceden a las Sociedades constructoras y de los beneficios que se otorgan, tanto a los terrenos como a las edificaciones...”

Y en las viviendas de la Ley Salmón; esto es, en la Ley de 25 de junio de 1935, lo reconocen los densos artículos 14 y 15 que inciden nuevamente en la idea de exención.

(179) Artículos 20 -28, y 71- 72.

(180) Según el Artículo 7º de la norma.

(181) Artículo 25.

(182) En este sentido Víd. Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 4 de julio de 1960, RCJ 1960, 2712, Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Leguina Juárez, confirmando la doctrina jurisprudencial; “la bonificación no empieza hasta la calificación definitiva y el pago de impuesto anterior es de cargo del constructor-propietario de las viviendas, aunque ésta estuvieran cedidas en régimen de amortización”.

El reconocimiento de este beneficio<sup>(183)</sup> debía llevarlo a cabo la correspondiente Oficina de Hacienda previa la presentación de los documentos que acreditaren los derechos, según las resoluciones de aprobación de proyectos y la calificaciones definitivas de las casas<sup>(184)</sup>.

La aplicación de este beneficio se produjo tanto en relación a los Impuestos de Derechos Reales y Timbre, como en la denominada Contribución Urbana, el Impuesto sobre el Gasto, los impuestos municipales y los relativos a la Contribución sobre la Renta.

En el supuesto de los Impuestos de Derechos Reales y Timbre en la adquisición de terrenos para la construcción de Viviendas Protegidas en proyectos aprobados por el Instituto, se otorgaba el beneficio tanto

---

<sup>(183)</sup> En el ámbito tributario, se remitía a la descripción contenida en el artículo 24 del Reglamento a Bonificaciones. Descripción consistente en: la reducción del 90 % de la cuota de los impuestos de Derechos Reales y transmisiones de Bienes y la bonificación en los contratos de adquisición o permuta de terrenos comprendidos en los proyectos de Viviendas Protegidas aprobados por el Instituto y que se consignaran en escritura pública; los contratos de arrendamientos, venta o cesión gratuita por el Estado, Provincia o Municipio o los particulares de terrenos con destino a Viviendas Protegidas; los contratos de préstamos destinados a la construcción de viviendas, conforme a los proyectos aprobados por el Instituto siempre que se concertaran con un interés que no excediese del legal y que el plazo de no fuera inferior a 10 años; la emisión de obligaciones sean o no hipotecarias para las construcciones y su amortización; la concesión de anticipos que realizara el Instituto Nacional de la Vivienda; la primera cesión o venta de casas protegidas, la primera transmisión hereditaria de dichas casas o de los plazos o cuotas pagados a cuenta de la misma, si la sucesión fuese a favor de los descendientes o del cónyuge superviviente; las hipotecas que se constituyan a favor del Estado para responder del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la prescripciones del reglamento; y las herencias, legados donativos o subvenciones a favor de las asociaciones calificadas o que se califiquen de benéficas o cooperativas con destino a Viviendas Protegidas.

En este último supuesto, si lo recibido fueran terrenos, quedaba en suspenso el plazo de presentación de documentos en las oficinas liquidadoras, hasta que se aprobasen los proyectos correspondientes. Para lo cual, el instituto fijaba al beneficiario un plazo en relación con la importancia del caso. Aprobado el proyecto, se declaraba la exención haciéndose constar en el documento, por medio de la correspondiente nota, que lo terrenos quedaban afectos al pago del impuesto no liquidado para el caso de que no se realizase la construcción. De esta afección se tomaba razón en el Registro de la Propiedad, cesando ésta y siendo cancelada la nota cuando, a la recepción de las obra se obtuviesen la calificación definitiva de la construcción correspondiente.

<sup>(184)</sup> Artículo 27 del Reglamento.

si la adquisición de los terrenos se había llevado a cabo mediante contrato consignado en escritura pública como cuando dicho documento fuese reglamentariamente sustituido mediante formalidades o requisitos establecidos en preceptos vigentes en materia de expropiación forzosa contenidos en la legislación general o en la especial aplicable a la construcción de Viviendas Protegidas y las Leyes de 7 de octubre de 1939, de 7 de agosto de 1941, y preceptos complementarios<sup>(185)</sup>. Es interesante la distinción normativa según se trate de beneficios tributarios otorgados con anterioridad a la construcción de la vivienda sujeta a este régimen de protección, o de los beneficios de que gozarían éstas una vez edificadas. Este antes y después en el proceso constructivo vendría a marcar con toda suerte de detalles la intervención del legislador, atento a la protección de los procesos constructivos en un momento de escasez como el que describimos. Prueba de ello, es que el suministro preferente de materiales - sobre el que más adelante habrá ocasión de volver- no fue recogido en la Ley ni en el Reglamento de Viviendas Protegidas, siendo la puesta en marcha de la política emprendida la que revela la verdadera incidencia de la escasez de materiales en los procesos constructivos<sup>(186)</sup>.

El beneficio en el impuesto de Contribución Territorial Urbana, fue en cambio genéricamente considerado en la Ley y Reglamento en el referente general que estableciera la reducción equivalente al 90% del importe de la contribución<sup>(187)</sup>. Con igual generalidad se refiere la normativa a los impuestos municipales si bien, no los excluye del régimen establecido para los demás<sup>(188)</sup>.

---

<sup>(185)</sup> A este tenor, Víd. Artículo único de la Ley de 13 de abril de 1942, sobre el alcance de la exención tributaria en la adquisición de terrenos para la construcción de Viviendas Protegidas (RCL 1942, 643), BOE de 23 de abril de 1942, núm.113.

<sup>(186)</sup> En este mismo sentido, García Bernardo Landeta, A. Op. Cít. Pág. 134.

<sup>(187)</sup> Artículo 5º b), de la Ley, y Artículos 21, 22 y 25 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

<sup>(188)</sup> En la expresión, "Sean del Estado, provincia, o Municipio".

Debe precisarse además, que los beneficios tributarios solamente podían otorgarse para las viviendas calificadas como Protegidas, - siendo la descalificación de la misma el acto administrativo que permitía la no sujeción a las limitaciones establecidas así como la aplicación de este beneficio-, ya que la doctrina del Tribunal Supremo había reiterado en sucesivas ocasiones que las exenciones contenidas en las normas protectoras de la construcción de viviendas había que interpretarlas en el sentido literal de las palabras lo que significaba que sólo la operación de subsunción normativa debiera permitir la resolución de cuantas dificultades supusiera la puesta en práctica de todo el sistema financiero de exenciones y bonificaciones tributarias.

El segundo grupo de beneficios lo constituían los que hemos venido a denominar peculiaridades del régimen de Viviendas Protegidas desde los aspectos procedimentales. Para entender el significado de este beneficio es preciso acudir a la normativa de Viviendas Protegidas. En ella, se constata que el legislador tuvo especial cuidado en destacar la existencia de dos particularidades a las que otorgó el carácter de beneficios,- si bien, tal designación pudiera ofrecer dudas razonables, ya que no se trata del otorgamiento de cantidad económica, ni beneficio tributario sino de las especialidades procedimentales<sup>(189)</sup>. Estas serían las que revisten de un lado: el procedimiento de expropiación forzosa de terrenos destinados a la construcción de Viviendas Protegidas, y de otro el carácter preferente en el suministro de materiales.

El beneficio del suministro preferente de materiales supuso una medida de extraordinaria importancia para la aceleración de los procesos constructivos. El beneficio se introdujo a través del Decreto de Presidencia de 18 de junio de 1941<sup>(190)</sup>, positivamente valorado por la

---

(189) Ello no significa, sin embargo, que el Reglamento de Viviendas Protegidas desconociese in genere el procedimiento para el otorgamiento de los respectivos beneficios que el régimen reconoce. Así, el Artículo 28 del Reglamento señalaba que contra la denegación del reconocimiento de las bonificaciones podía interponerse el recurso “gubernativo” que señalaran las Leyes reguladores de los impuestos de que se trate y, en su caso, el recurso contencioso - administrativo.

(190) RCL 1941, 1073, BOE de 19 de junio de 1941, núm. 170 Pág. 4463.

doctrina<sup>(191)</sup> supuso un reconocimiento expreso de la importancia de la reconstrucción nacional. Creemos, que si bien la determinación de su existencia fue oportuna su configuración jurídica operada en la normativa de manera sesgada no apuntaba sino al desarrollo de un procedimiento administrativo como fuera el derivado del suministro de materiales, en el que se operó una abreviación y preferencia dotándolo de carácter sumarial, por ello nos atrevemos a apuntar que no fue éste un beneficio financiero o económico como apunta la Mayoría de la doctrina sino más bien, obedeció a modificaciones procedimentales destinadas a la consecución del objetivo común, cual fuera la construcción de Viviendas Protegidas.

En relación con el procedimiento de expropiación forzosa; si bien, pudiera convenirse que el examen del mismo excede nuestro inicial propósito en el estudio del régimen de protección de estas viviendas, ello no obsta a la necesaria reflexión sobre su importancia y su configuración dentro del régimen jurídico de protección de las viviendas protegidas, por cuanto el procedimiento presenta especialidades en función del destino de los terrenos expropiados; esto es, que éstos se expropian para la construcción de Viviendas Protegidas<sup>(192)</sup>.

Piénsese, además, que dichas especialidades procedimentales acercan convenientemente la regulación urbanística a la regulación sobre el régimen de la vivienda, aunque no se señale expresamente dicha cuestión en la legislación de protección.

Pero, en la descripción que realizara el Art. 9 de la Ley de Viviendas Protegidas pudiera resultar cuestionable el significado de este beneficio, toda vez que parece referenciarse en el procedimiento expropiatorio otorgándole el carácter de beneficio económico.

---

(191) Vid. Entre otros Ubierna, Op. Cít. Págs. 34 y ss.

(192) Debe tenerse en cuenta, no obstante que la acabada regulación procedimental no se va a producir sino diez años más tarde, esto es; hasta el 16 de diciembre de 1954. Ley sobre la que volveremos más adelante al hilo de consideraciones colaterales en edificación de viviendas.



La aproximación a esta cuestión nos exige retomar nuevamente la idea que apuntábamos en torno a la noción de beneficio, siendo que la normativa se refiere a la expropiación en estos términos:

“El Ministerio de Trabajo podrá conceder en casos especiales el beneficio de la expropiación forzosa para adquirir los solares necesarios para la construcción de viviendas protegidas.

Pues bien, la declaración de utilidad pública del proyecto y de la necesidad de ocupación de los terrenos debía hacerse por Orden Ministerial y había de recaer sobre un proyecto ya aprobado provisionalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda, que revistiese importancia con relación a la localidad en que hubiera de realizarse y en el que resultase demostrada la necesidad de ejecución precisamente en los terrenos de referencia, y la negativa de los propietarios de estos terrenos a venderlos a un precio razonable, a juicio del Instituto. Para la declaración a que hace referencia el párrafo anterior, era necesario que en el oportuno expediente se tuvieran en cuenta los Planes de Urbanización en trámite o el informe de la Comisión Municipal correspondiente<sup>(193)</sup>.

La potestad expropiatoria así descrita, y previa a la regulación procedimental correspondía no solamente al Estado sino a las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Ayuntamientos, en virtud del reconocimiento expreso contenido en el Decreto de 16 de octubre de 1941<sup>(194)</sup>.

En cuanto a la regulación procedimental contenida en la Ley y Reglamento de Viviendas Protegidas esta era escasa, se limitaba a introducir reglas sobre la determinación del justiprecio expropiatorio, confirmando la importancia de la determinación del valor de la finca expropiada en la institución expropiatoria<sup>(195)</sup>.

---

<sup>(193)</sup> Artículo 9º de la Ley y 39 del Reglamento, de Viviendas Protegidas.

<sup>(194)</sup> RCL 1941, 1924, publicado en el BOE de 11 de noviembre.

<sup>(195)</sup> Sobre este particular; Álvarez Gendin, Sabino y Cirilo Martín Retortillo *La expropiación forzosa; su concepto jurídico, y Nuevas Orientaciones*, Reus



Destáquese solamente en este lugar, que la valoración a efectos expropiatorios debe tener en cuenta; el valor con las que las fincas aparecieran catastradas, y en su caso el que se le hubiese asignado por el Ayuntamiento para la exacción del arbitrio de solares en los cinco últimos años, las rentas que hubieran producido en el mismo período y el valor actual de las fincas análogas por su clase y situación dentro del mismo Municipio; pero no debían estimarse el aumento de valor que hubieran podido experimentar las fincas a consecuencia del proyecto, ni la mejoras que los dueños hicieren en ellas, después de la declaración de necesidad de ocupación<sup>(196)</sup>.

El “beneficio” de expropiación forzosa entendido, pues, como una particularidad que la legislación de Viviendas Protegidas establecía otorgando la potestad expropiatoria a las Administraciones Públicas para que fuera posible, discrecionalmente y -previo proyecto aprobado - la adquisición de terrenos para la construcción de viviendas<sup>(197)</sup> no se regulaba íntegramente en la Ley y Reglamento de Viviendas Protegidas (así como sus modificaciones) sino, que esta normativa especial debían ceder en el supuesto de oposición ante las disposiciones generales sobre expropiación Forzosa<sup>(198)</sup>. Normativa, que para el momento histórico que referenciamos se cifraba en las dispersas disposiciones sobre expropiaciones y específicamente en la Ley de 7 de agosto de 1941, sobre Valoraciones para la Expropiación en el grupo normativo de las Viviendas Protegidas. No significa ello, que no hubiera de declararse la utilidad pública o la necesidad de ocupación de las fincas expropiadas sino que la causa expropiandi aparecía condicionada

---

S.A. Madrid 1928.

<sup>(196)</sup> Vid. Artículo 42 del Reglamento de Viviendas de Protegidas

<sup>(197)</sup> Expresa el artículo 46 del Reglamento de Viviendas Protegidas: “La concesión del beneficio de expropiación forzosa es discrecional, y contra ella no se admitirá recurso alguno. Contra la declaración ministerial fijando el justiprecio de las mismas procederá el recurso contencioso-administrativo”.

<sup>(198)</sup> Víd. Artículo 47 del Reglamento de Viviendas de Protegidas.

discrecionalmente a la apreciación de la necesidad de construcción de viviendas<sup>(199)</sup>.

El anticipo condicionado que regulaba la Ley<sup>(200)</sup> consistía en un beneficio económico que otorgaba el Instituto Nacional de la Vivienda exclusivamente a los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, los Sindicatos y las Organizaciones del Movimiento, y por un importe máximo del 40% del total de la obra incluidos el valor de los terrenos, el de la construcción y el de la urbanización y servicios. El anticipo se hacía sin interés y con garantía de primer o segunda hipoteca., con carácter reintegrable, por anualidades fijas, a partir de los veinte años siguientes, y estaba supeditado al cumplimiento por parte de la entidad que lo recibiese de dos condiciones:

- a) De un lado que aportara un 10 % como mínimo, del capital total que importe la obra, bien en numerario, bien en terrenos, cuya valoración se haría por el procedimiento establecido en la propia ley.
- b) Que aportara el 50% restante, sea como capital propio, sea obtenido en préstamo, siempre que éste reúna la condiciones que determinara el Instituto.

Las cantidades del anticipo se irían entregando, después de invertida la aportación del constructor, a medida que avanzara la construcción y en los plazos que en los contratos se determinase, se abonarían, siempre que fuera posible, en forma de pago de certificaciones de obras.

Igualmente en las concesiones del anticipo gozaban de preferencia los proyectos presentados acompañados de proposiciones

---

<sup>(199)</sup> Con el correr de los años y la positivación de principios que inspiraban la ley de expropiación forzosa de 1954 (cuyo debate doctrinal auspiciaría el Prof. García de Enterría en *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Civitas. Madrid. 1984) la mera aprobación de proyectos - planes de construcción traerían implícita la declaración de necesidad de ocupación y en su caso la declaración de urgencia de los bienes expropiados.

<sup>(200)</sup> Artículo 4.b) y 6º) de la Ley.

de ofertas más convenientes, fuera en terrenos, fuera en numerario<sup>(201)</sup>. Esta preferencia descrita en la norma se matizaría en igualdad de condiciones dando entrada al fomento de un determinada tipología edificatoria al señalar la normativa que la preferencia sería para los proyectos que se refirieran a grandes grupos de casas, construibles en serie, y los de vivienda de renta más reducida, singularmente cuando fuesen capaces para albergar familias numerosas. El Reglamento de Viviendas Protegidas incorporó además un nuevo supuesto con la única salvedad de que no podía concederse el anticipo dentro de cada Provincia, o Comarca a construcciones urbanas el fondo que en la distribución hubiera sido destinado a vivienda rural o viceversa.

El nuevo supuesto integrado en el reglamento era el siguiente<sup>(202)</sup>:

“Tendrán también preferencia los proyectos que, incluidos en la zona de expropiación, de una mejora interior o ensanche municipal, gozaren ya de las exenciones fiscales correspondientes”.

La importancia del proyecto edificatorio o constructivo, que tenía que venir aprobado era tal que el Instituto debía aprobar cualquier modificación del mismo y si esto no sucedía se perdían los beneficios. Esta determinación permite imaginar una orientación socioeconómica tendente a la instauración de un modelo urbanístico de grandes casas en serie, capaces de albergar en su caso a familias numerosas<sup>(203)</sup>. Mientras, no olvidemos la colonización interior avanzaba y las labores del Instituto pronto empezaron a dejarse sentir en el ámbito de lo rural. Así, nos lo revela el Decreto de 3 de febrero de 1945 al ampliar el otorgamiento del anticipo a los particulares que en fincas rústicas de su

---

(201) Sic, artículo 7º de la Ley de Viviendas Protegidas.

(202) Artículo 34 in fine.

(203) Recuérdense que éstas eran uno de los pilares más importantes de la Sociedad Civil.

## CAPÍTULO I

---

propiedad construyeran viviendas para sí mismos y para sus obreros<sup>(204)</sup>.

---

(204) Artículo 2 del Decreto.

## VII. RACIONAMIENTO ECONÓMICO DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN

Si importante fue el establecimiento de un marco jurídico protector para iniciar tanto la reconstrucción, como las políticas activas de construcción de viviendas, el condicionante de encontrarnos en una posguerra, puso de relieve otros factores de igual o Mayor importancia que el operado por la estructura organizativa creada. Nos referimos a la escasez de materiales para la construcción.

Ello, no obstante considerar que dicha penuria de recursos sufrió una evolución positiva y fue progresivamente disminuyendo su peso en la determinación de las iniciativas puestas en marcha, pero su comprensión, nos exige detenernos, brevemente en el grupo de disposiciones que la atendieron.

La primera valoración de lo que acabamos de apuntar está inducida por los efectos de la autarquía económica. Y es que, autarquía es la expresión que clásicamente viene a definir la situación económica por la que atraviesa España tras la guerra civil. Contexto en el que se integraron cuantas disposiciones comprendía el régimen del racionamiento económico de artículos de primera necesidad. En este sentido, la creación del Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes<sup>(205)</sup>, obedeció a la necesidad de dar respuesta al problema del abastecimiento desde la Administración<sup>(206)</sup>.

---

(205) En la misma norma que crease el Servicio Nacional de Regiones Devastadas, cuyo Reglamento se estableció en el Decreto de 16 de febrero de 1938. Afectaron organizativamente al mismo las Leyes de 22 de marzo y de 29 de diciembre de 1938 y fue reorganizado por Decreto de 19 de enero de 1939 (RCL 1939, 81). Además, la Orden de 14 de mayo de 1939 (RCL 1939, 564, Publicada en BOE de 15 de mayo de 1939), introdujo las disposiciones generales relacionadas con las Comisarías General de Abastecimientos y Transportes, completándose dicha regulación por Decreto de 15 de diciembre de 1939 (RCL 1939, 1979).

(206) Si bien, como afirma con acierto el Prof. Sánchez Blanco Angel (en “El consumidor ante la política comercial y de abastecimiento”, en *Revista de Administración Pública* núm. 85 (1978), Madrid. Págs. 89 - 150): “el coyunturalismo y la urgencia, como circunstancias que parecen condicionar la política de la Administración en materia de política económica y, en concreto,

La producción normativa abundante exige sin embargo detenernos en la Ley de 24 de junio de 1941<sup>(207)</sup> que reorganizó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, cuya amplitud de intervención quedaba descrita ya en sus primeros artículos<sup>(208)</sup>. Ley que vino a complementarse por Decreto de 11 de julio de 1941<sup>(209)</sup>, que llegó a zonificar el Territorio en nueve zonas de Abastecimiento<sup>(210)</sup>. La normativa con una orientación centralizadora, debe entenderse a la luz de las disposiciones que motivaron la creación de la cartilla de racionamiento<sup>(211)</sup> y el control de los precios, previa constitución de la Junta Superior de Precios por Ley de 6 de noviembre de 1941<sup>(212)</sup>. Norma en cuya Exposición de Motivos se destacaba:

“La perturbación que la vida económica de los pueblos sufre, como consecuencia de la guerra actual, exige medidas de mayor rigor que eviten la subida del nivel de vida que, alterando la normalidad económica, terminaría con la ruina de todos los sectores que aquella comprende”.

---

en la política de abastecimientos y en la política comercial provocan, como efecto inducido, una apreciable ausencia de rigor en la normativa reguladora del sector”

<sup>(207)</sup> RCL 1941, 1111, BOE de 27 de junio de 1941.

<sup>(208)</sup> El artículo 3º de la Ley considera subsistencias, a los que la Comisaría de Abastecimientos extendería su competencia, no sólo los artículos de primera necesidad, o de consumo y usos indispensables sino “a cuantos el Gobierno considere justificado”.

<sup>(209)</sup> RCL 1941, 1278, publicado en el BOE de 21 de julio.

<sup>(210)</sup> Así se establece en el artículo 6º del Decreto de 11 de julio de 1941. Cuya zonificación fue modificada posteriormente por Decreto de 7 de mayo de 1942 (RCL 1942, 795, BOE de 21 de mayo).

<sup>(211)</sup> Circular de 3 de noviembre de 1941 de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes sobre los cuestionarios de racionamientos, altas bajas (RCL 1941, 1918, BOE de 10 de noviembre); Circular de 14 de enero de 1942, sobre altas y bajas a efectos del censo a efectos de racionamiento; Decreto de 6 de abril de 1943; Circular de 30 de octubre de 1944 de la Tarjeta de Abastecimiento; Circular de 15 de diciembre de 1945, Decreto-Ley de 15 de marzo de 1946.

<sup>(212)</sup> RCL 1941, 1919, BOE de 11 de noviembre de 1941.

## VII. RACIONAMIENTO ECONÓMICO DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN

Así, la Junta Superior de Precios se encargó de marcar las directrices en los mismos<sup>(213)</sup>, lo que en último extremo no es más que reflejo del intervencionismo administrativo operante que afectó también a los materiales de construcción y en último extremo a los procesos edificatorios.

A ello habría que añadir, las disposiciones restringiendo el uso del hierro en las construcciones no sólo de vivienda sino en general de obras públicas y en las obras y servicios municipales y provinciales<sup>(214)</sup>.

No es extraño, por lo demás, que tras un conflicto bélico sea el hierro<sup>(215)</sup> el material que más escasee, si éste ha de dedicarse a una finalidad civil- como la reconstrucción-construcción de viviendas. La constatación de esta escasez motivó la configuración de un beneficio otorgado para las viviendas protegidas, cual fuera el suministro preferente de materiales<sup>(216)</sup> y permitió la creación del Sindicato el Sindicato de la Construcción, el Vidrio y la Cerámica que agrupaba

---

(213) Según destacara el Artículo 3º de la Ley a esta va a corresponder:

- a) Fijar normas para la formación de precios en los distintos Departamentos Ministeriales
- b) Estudiar desde un punto de vista de unidad y coordinación los precios de los artículos y su competencia que le presenten los diferentes Departamentos
- c) Informar perceptivamente en todas las propuestas del Ministerio de Hacienda, en relación con las variaciones de impuestos sobre los artículos cuya fijación de precios es de la competencia de la Junta
- d) Someter a la aprobación del Gobierno las propuestas definitivas de la Junta
- e) Someter a la aprobación del Gobierno la tasa de los artículos que no lo estuvieren y que, a su juicio, merecieren estarlo y de todas aquellas medidas conducentes al mejor desempeño de su misión”.

(214) Sobre este particular víd. Decreto de 11 de marzo de 1941 de Presidencia del Gobierno BOE de 12 de marzo de 1941 (RCL 1941, 489).

(215) Atienden a este particular el Decreto de 18 de junio de 1941 sobre escasez de materiales de construcción, el Decreto de 22 de julio de 1941 sobre cumplimiento del anterior, con la intervención de las Delegaciones Fiscales para el Hierro, el Decreto de 31 de julio de 1941 sobre la escasez de materiales para la construcción, el Decreto de la misma fecha sobre el suministro de materiales a la Dirección General de Regiones Devastadas (RCL 1941, 1383).

(216) Sobre cuya existencia, dábamos cuenta ut supra.

## CAPÍTULO I

---

conjuntamente a inmediatos operadores de la industria de la construcción, generando un proceso asociativo que se completaría más adelante con la aparición de organizaciones de ámbito subsectorial<sup>(217)</sup>.

---

<sup>(217)</sup> Así surgieron el subgrupo de empresas de Obras Públicas de Ámbito Nacional (SEOPAN), la Agrupación de Fabricantes de Cemento (OFICEMEN), la Asociación Nacional de Promotores y Constructores (ANPCE) todas ellas formalmente subordinadas a la presidencia del Sindicato.



## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

### 1º. LAS OBRAS SINDICALES

En el Boletín del Movimiento de 15 de agosto de 1937 aparecía publicada la Circular núm. 3 de 11 de mayo de 1937 del Secretariado Político que en su punto 2º considera la Organización Sindical como parte del Movimiento<sup>(218)</sup> destacándose que los Sindicatos serían organismos vivos, representativos de los intereses económicos-sociales<sup>(219)</sup>, que influirían e intervendrían directamente en el estudio y resolución de los problemas y, -señala la norma - "nos planean el desarrollo de nuestra riqueza Nacional y el bienestar del pueblo".

Los efectos de estas declaraciones se dejaron sentir casi de manera inmediata en las previsiones contenidas en la Ley de Viviendas Protegidas de 1939, al mismo tiempo que un año más tarde se publicaba la Ley de Bases de la Organización Sindical<sup>(220)</sup>.

Así, el sindicalismo vertical vertebrador de la sociedad civil creó también, sus propias estructuras organizativas y diversificó sus

---

(218) Núm. 2, Pág. 13.

(219) No debe olvidarse por lo demás, la función de la Familia, (como unidad elemental de convivencia) en la Sociedad Civil Española del momento, en el realce que desde las autoridades se hace de la misma incentivando el desarrollo demográfico, e introduciendo medidas protectoras, o si se prefiere como unidad básica socioeconómica sobre la que la sociedad civil deba asentarse. De igual forma, desde los principios fundamentales y las declaraciones programáticas que se suceden en los textos normativos este referente es constante. La política de protección a la familia conecta con la desarrollada por los poderes públicos en relación con la construcción de viviendas:

"...El Estado que ha tomado sobre sí la tarea de que no quede una familia española sin hogar que sirva de base física para el desarrollo de las virtudes familiares, que son la salvaguarda de nuestro Estado" (Viviendas Protegidas. Directrices del Régimen de protección a la Vivienda, Mayo Gayerre, Federico (a la sazón Director General del Instituto de la Vivienda) y Martín Artajo, Javier (Secretario del Instituto), Op. Cít. Madrid. 1947.

(220) RCL 1940, 2006, BOE de 7 de febrero de 1940

funciones permitiendo una atención especial a la construcción y la vivienda. De tal suerte, que pueda informarse de una cierta atomización sindical, que pigmenta cada sector económico e incorpora sus correspondientes previsiones de construcción y edificación para el colectivo afectado, cuando las exigencias constructivas lo demandaban<sup>(221)</sup>.

La primera manifestación importante, pues, que canaliza la respuesta de la Delegación Nacional de Sindicatos al problema de la construcción de viviendas es; la constitución de Obras Sindicales. De las que para nosotros merecerá especial atención: la Obra Sindical del Hogar, la Obra sindical de Cooperación, y la Obra Sindical de Colonización.

### **A. LA OBRA SINDICAL DEL HOGAR**

La Obra Sindical del Hogar se creó en el marco de la Delegación Nacional de Sindicatos en 1941<sup>(222)</sup>. En sus orígenes, la Obra Sindical del Hogar se configuró como la única entidad constructora del Movimiento. Así lo ponía de manifiesto, la Circular de la Secretaría General del Movimiento de 11 de septiembre de 1941. Cuestión ésta, que expresaba también así, al margen de los contenidos anteriormente reseñados la Orden-Circular de 5 de febrero de 1943 que en su artículo 3, describía como funciones de la Obra Sindical del Hogar las siguientes:

- a) Contribuir a la creación de un estilo arquitectónico que recoja y exprese el contenido, el sentido y las inquietudes del Nacional-Sindicalismo en cuanto doctrina que representa una peculiar concepción del hombre y de la vida.
- b) Contribuir a imponer en función del contenido social y político

---

<sup>(221)</sup> La clasificación de los Sindicatos Nacionales operada por Decreto de 23 de junio de 1941 de la Jefatura del Movimiento crea en su artículo primero (Apartado 13) el Sindicato Nacional de la Construcción, quedando a partir de ese momento todas las actividades económicas de producción -a que se refieran los Sindicatos enumerados -incorporadas a las mismas.

<sup>(222)</sup> Debe considerarse no obstante, que en el Decreto de 25 de enero de 1941 se hacía mención a la Obra Sindical del Hogar, en relación a los beneficios de los proyectos de la Obra Sindical del Hogar (RCL 1941, 245)

## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

del movimiento, la estimación e interpretación de la Arquitectura, su racionalismo y su técnica

- c) Constituir el Organismo a través del cual se mantengan las relaciones del Movimiento con la arquitectura Nacional.

Así, en esta norma, y dada la orientación hacia la arquitectura inicial de la Obra, pasó a denominarse como Obra del Hogar y de la Arquitectura Nacional- Sindicalista<sup>(223)</sup>.

En 1945 y por Decreto de 26 de octubre se declaró de Interés Nacional la construcción de viviendas por la Obras Sindical del Hogar<sup>(224)</sup>. Estableciéndose a finales de ese mismo año las normas presupuestarias para las Obras Sindicales<sup>(225)</sup>. Sin embargo, el carácter de entidad constructora del Instituto Nacional (no sólo del Movimiento) no se lo otorgaba esta disposición, sino la importante Orden de 9 de marzo de 1946<sup>(226)</sup> de la Delegación Nacional de Sindicatos, sobre el Estatuto de la Función Asistencial.

---

(223) Víd. Artículo 5º de la Orden. Puede consultarse dicha Circular Herrera Lozano y Capa Herran, *Viviendas de Protección Oficial*". Libro II: Promotores. Madrid. 1967.

(224) Debe tenerse en cuenta además, que el otorgamiento a la Obra Sindical del Hogar de las facultades precisas para el desarrollo de una política de construcción de viviendas que se auto denominarán como "ultrabaratadas", en el tenor de este Decreto de 26 de octubre de 1945, responde a la construcción de Viviendas Protegidas pero en ningún caso suponía volver a regímenes de protección a la vivienda que formalmente en ese momento habían sido superados, (nos referimos, claro está, a las viviendas baratas y Económicas de primeros de siglo). Razón jurídica justificativa de la afirmación que antecede se encuentra en la propia norma al reseñar expresamente como origen la Ley de 2 de marzo de 1943 que en el apartado B) del artículo tercero declaraba de Interés Nacional la construcción por la Obra Sindical del Hogar, de la Delegación Nacional de Sindicatos, casas ultrabaratadas con destino a "solucionar el problema de la vivienda de la clase obrera".

(225) Orden de 24 de diciembre de 1945 (RCL 1946, 190), Boletín Oficial del Movimiento de 10 de enero de 1946.

(226) RCL 1946,1041, publicada en el Boletín del Movimiento de 10 de junio de 1946, núm. 301, Págs. 4191

Esta significativa Orden, refería a la Obra Sindical de Cooperación; la Obra Sindical de Colonización, la de Previsión Social y de Arquitectura, la de Lucha Contra el Paro, la del 18 de julio y la del Hogar<sup>(227)</sup>. Definiéndolas, como organismos creados por la Delegación Nacional de Sindicatos para la realización de actividades necesarias a la efectividad de los postulados del Fuero del Trabajo y actuación en la práctica de la función asistencial<sup>(228)</sup>.

Si bien, esta Orden venía a precisar las funciones que desempeña la Obra Sindical en tanto que desarrolla una “actividad asistencial”<sup>(229)</sup>, enumerándolas:

“La Obra Sindical del Hogar asume entre sus funciones:

- 1) Actuar como empresa constructora del Instituto Nacional de la Vivienda.
- 2) Divulgar las ventajas y facilidades que la legislación del Estado ofrece sobre construcción de viviendas protegidas para beneficiarios económicamente débiles.
- 3) Planificar, con visión unitaria y nacional, la construcción de viviendas obreras de renta reducida, estableciendo las respectivas condiciones técnicas en función de las características especiales de cada región.
- 4) Fomentar la construcción de viviendas en general contribuyendo a su financiación mediante la concesión de préstamos y anticipos a los futuros beneficiarios.

---

<sup>(227)</sup> Se citan igualmente en la Orden el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto Nacional de colonización el de previsión, el Frente de Juventudes, así como el Ministerio de Trabajo, y el Movimiento Nacional.

<sup>(228)</sup> Víd. Artículo 77

<sup>(229)</sup> En este caso; “La realización de un Plan Nacional de Construcción de Viviendas Sanas, Higiénicas y Confortables, cuya renta de amortización sea asequible a los salarios y sueldos modestos, a fin de conseguir que los productores más débiles económicamente puedan disfrutar de un hogar propio” (Artículo 78, i) de la norma)

## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

---

- 5) Recoger y encauzar la iniciativa privada individual y empresaria en orden a la construcción de viviendas protegidas, especialmente las de menor coste y renta de amortización, formando los correspondientes grupos de viviendas y tramitando los respectivos expedientes cerca del Instituto Nacional de la Vivienda.
- 6) Concertar con instituciones Públicas de crédito y ahorro convenios especiales que permitan movilizar las disponibilidades de aquéllas e invertirlas en la financiación de los Grupos de Viviendas Protegidas.
- 7) Formular estudios técnicos, en orden a descubrir y establecer las fórmulas prácticas de Mayor rendimiento en los aspectos técnico y financiero de la construcción de viviendas. Y por último;
- 8) Cualquier otro cometido que la Organización Sindical le encomiende a los mismos efectos.”

No obstante lo cual, la actuación de la Obra Sindical del Hogar se enmarcaba en el contexto orgánico en el que venía operando el Instituto Nacional de la Vivienda por lo que, no puede entenderse el ámbito de sus actuaciones, sin tomar en consideración el marco de relaciones Jurídicas que ésta introdujo con las propias estructuras organizativas del Estado, nos referimos- como posteriormente habrá ocasión de desarrollar- al Instituto Nacional de la Vivienda.

Así, cabría preguntarse, llegados a este punto, cuales fueron los motivos que justificaron la creación de la Obra Sindical del Hogar, si se tiene en cuenta el intento de institucionalización operado ya, mediante la creación del Instituto Nacional de la Vivienda. Aun con mas razón si cabe cuando la normativa debe prever un marco de relaciones entre ambos organismos. Así, en el Decreto de 16 de octubre de 1941 por el que se autorizaba a las Corporaciones Locales para que realicen cesiones de terrenos en favor de la Obra Sindical del Hogar se afirma puntualmente:

“Por algunas Corporaciones Locales se ha manifestado el deseo de ceder terrenos de su propiedad para las edificaciones de la Obra Sindical el Hogar constituida en la Delegación Nacional de Sindicatos de la F.E.T. y de las J.O.N.S. cuyo fin primordial es la construcción de viviendas protegidas en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda”<sup>(230)</sup>.

Parece pues, siguiendo esta expresión normativa que se reconoce únicamente una relación de colaboración entre ambos organismos<sup>(231)</sup>. A esta noción debía añadirse, la configuración de la Obra en el marco de las Viviendas Protegidas para el desarrollo de proyectos para la construcción de viviendas rurales y de pescadores en poblaciones inferiores a los dos mil habitantes, cuando los beneficiarios de las mismas aportasen a las obras una considerable prestación personal<sup>(232)</sup>, en la orientación y con la finalidad de "hacer asequibles dichas viviendas a las escasas disponibilidades económicas de los campesinos". De ahí, la ingente labor de la Obra conocida en los medios rurales, haciendo además de responder- si bien no en expresión intencionadamente explícita- a la conformación del "Hogar", en el lato sentido del término<sup>(233)</sup>.

Si profundizamos un poco más en el marco de relaciones entre la Organización Sindical y la organización administrativa del momento, materializadas en la Delegación Nacional de Sindicatos y por ende Obra Sindical del Hogar de un lado, e Instituto Nacional de la Vivienda y

---

<sup>(230)</sup> Exposición de Motivos del Decreto citado.

<sup>(231)</sup> Así lo revela, la memoria de actividades del Instituto Nacional de la Vivienda y la de la Obra Sindical del Hogar, que en contrastada valoración, diagnostican la situación de la vivienda de manera diametralmente opuesta, en sentido alarmante para el Instituto y de manera triunfalista para la Obra Sindical del Hogar.

<sup>(232)</sup> En virtud del Decreto de 25 de enero de 1941, (RCL 1941, 255), BOE de 8 de febrero de 1941. Artículo 1º.

<sup>(233)</sup> Término éste que en nuestra reflexión en torno a la adopción de una política de vivienda descuella especialmente del término casa, vivienda o habitación para impregnar en su contenido el núcleo familiar que la habita y por tanto la conformación de un continuo urbano, donde sólo existiera la casa del agricultor. La propia publicidad institucional del Instituto así lo reflejaba.

## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

Ministerio correspondiente de otro- se apreciará, que los flujos económicos que manejaban ambos organismos estaban con frecuencia relacionados. Así, por ejemplo la Orden de 9 de febrero de 1942 por la que se disponía que los beneficios de carácter extraordinario que el Decreto de 25 de enero de 1941 autorizaba a conceder al Instituto Nacional de la Vivienda se entendían también aplicables a los proyectos presentados por la Delegación Nacional de Sindicatos cuando, constituyesen o hubieren de enclavarse en aldeas, o poblados rurales y pesqueros que en sí mismos no excediesen de aquella cifra de habitantes y estuviesen materialmente aislados o independientes de la población principal, siendo discrecional de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda la apreciación de esta circunstancia<sup>(234)</sup>.

Ello, en términos generales, y no obstante abordarse la misma ingente tarea constructiva, pudiera permitirnos apuntar el establecimiento entre ambos organismos de relaciones que cabría denominar de pseudo-interadministrativas<sup>(235)</sup> en tanto que no se

---

(234) BOE de 14 de febrero de 1942.

(235) Dichas relaciones pseudo - interadministrativas, en todo orden interesantes en este momento que examinamos, exigirían una previa precisión de la naturaleza jurídica de los Sindicatos operantes y del Aparato Sindical. En cuya conceptualización, abundaría la jurisprudencia del Tribunal Supremo a propósito de la legitimación para la interposición del recurso contencioso Administrativo contra Reglamentos.

La doctrina y jurisprudencia Francesa se ocuparon de este tema, desde la especial incidencia de la actividad privada que estos entes desempeñan, en este sentido el arrêt MONPEURT de 1942, y el arrêt CANAL DE GIGNAC fueron significativos ejemplos del estado de la cuestión en el País; así como, la obra de Negrín y su tesis contenida en *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. París.1971, o la referencia de la obra de Jean Rivero, Dalloz. 4ª edición. 1969 en especial la referencia a la existencia de las personas privadas y la caracterización jurídica de su relación en el ordenamiento (referido en esta ocasión a los sindicatos).

En España, los intentos de abordar el problema se encauzaron a partir de una línea jurisprudencial que negaba la legitimación para la interposición del Recurso Contencioso-Administrativo a los Sindicatos y estructuras dependientes de la Delegación Nacional de Sindicatos (Fernández Rodríguez, Tomás Ramón; "Los sindicatos y el recurso contencioso" en Revista de Administración Pública, núm. 55 (1968) .Madrid. Págs. 133- 149). Lo que



establecen entre órganos o entes administrativos sino entre los organismos administrativos que la normativa creara y la estructura organizativa sindical creada para asumir la gestión de estas competencias.

### **B. LA OBRA SINDICAL DE COOPERACIÓN EN LA LEY DE COOPERATIVAS DE 1942**

La Ley de 26 de enero de 1940 de Unidad Sindical, al modificar el régimen jurídico de las asociaciones profesionales y sociedades

---

abrió un debate entre Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (*Derecho Administrativo, Sindicatos y Auto administración*. Estudios de Administración General. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972) y Boquera Oliver ("El aspecto jurídico-administrativo de la Organización Sindical española" en Revista de Administración Pública, núm. 52. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid) en relación al problema de la actividad administrativa de los entes privados. Así, las congruentes afirmaciones jurídicas que de la evolución del sindicalismo español se derivaban para el derecho administrativo, revelaban que se hacía preciso configurar un sistema de relaciones entre la Administración Pública y los particulares en su participación y colaboración con la Administración, explicitada en este caso por la Organización Sindical. Mientras, la Jurisprudencia había aportado una reflexión interesante en relación con el sometimiento de la actividad de la organización sindical a la correspondiente fiscalización jurisdiccional: los actos de tales organismos en ningún caso son fiscalizables ante la jurisdicción contencioso Administrativa (STS de 14 de enero de 1967 (RCJ 1967,112) Ponente: Excmo. Sr. D.: José M<sup>a</sup> Cordero Torres y STS de 8 de julio de 1960 (RCJ 1960, 2731, Ponente: Excmo. Sr. D.: Sabino Alvarez Gendín Blanco). Conclusión ésta, poco coherente con la expresión de las formulaciones doctrinales llevadas a cabo. ( El Prof. Boquera Oliver afirmaba la necesidad de someter todos los actos administrativos a fiscalización jurisdiccional, sin excepciones, entendiendo que de los sindicatos también emanaban actos administrativos fiscalizables, en el mismo sentido en el que el prof. Parada Vázquez lo había expresado, pero con el matiz, introducido por Fernández Rodríguez, para el que esta generalización debía apreciarse para los actos de los sindicatos distinguiendo entre los actos y las diferentes funciones de los Sindicatos Españoles).

La jurisprudencia a que nos referimos (STS de 26 de octubre de 1967 (RCJ 1967, 4193), Ponente: Excmo. Sr. D. Cordero Torres) llegaba a afirmar: "...el Sindicato para disfrutar de pleno valor y eficacia jurídica, es indispensable que los mentados Estatutos sea aprobados por la Delegación Nacional y que estén inscritos en el Registro Central de ese Organismo, dado que una vez ejecutados estos requisitos, pasan a ser Corporaciones de Derecho Público, con plena personalidad jurídica".

Lo que en último extremo, y desde el control y fiscalización jurisdiccional - aun con las limitaciones expuestas por la jurisprudencia - conectaría con la *Lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho Administrativo* que el Prof. Enterría apuntase en texto de igual título diez años más tarde (Cuadernos Civitas. Madrid, Pág. 22 y antes en Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, núm. 38. Madrid. Págs. 59 y ss.



## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

cooperativas justificó la aprobación de la Ley de 2 de enero de 1942 de Cooperativas<sup>(236)</sup>. Ley, que ya desde su Exposición de Motivos reflejó la integración en el esquema de la Administración Sindical de la Obra Sindical de Cooperación<sup>(237)</sup>. La Obra, como organismo que llevaba a cabo funciones delegadas<sup>(238)</sup> de la Administración Pública, se configuraba dentro de la Organización Sindical, con carácter representativo del movimiento cooperativo, participando de la representación de las entidades cooperativas y gozando de personalidad jurídica propia<sup>(239)</sup>.

La Ley de Cooperativas se refería a ella en el Artículo 53 al decir:

“La Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación organizará jerárquicamente todo el movimiento cooperativo español, manteniendo la necesaria separación entre los diferentes tipos de cooperativas que se reconocen en la misma”.

Esta primera labor de organización del movimiento cooperativo debe contemplarse a la luz de las actividades desarrolladas por las Cooperativas de Viviendas Protegidas que la propia Ley preveía. Así, el Artículo 54 de la Ley descendió un poco más en la descripción de funciones de la Obra, matizando su labor de “recoger, promover y dirigir a través de las uniones respectivas el movimiento cooperativo”. Esta

---

(236) RCL 1942, 76.

(237) “Con tendencia unitaria de organización jurídica se derogan legislaciones especiales, al tiempo que se fomenta el espíritu de hermandad económica, a través de las Organizaciones Juveniles del Movimiento y se delimita la vida legal de las soluciones electivas que el Nuevo Estado presenta en cuanto se refiere a las Viviendas Protegidas y cofradías de pescadores”.

(238) La expresión del ejercicio de funciones delegadas introducía- por mor de la amplitud de su contenido, distinción importante respecto al ejercicio de funciones, con relación a las que se atribuían ex lege a la Obra Sindical del Hogar.

(239) Dotada, por tanto, de autonomía operativa en el específico cometido que le confiere la Ley.

promoción se refería en nuestro caso, tanto a la constitución como a la disolución de las Cooperativas de Viviendas Protegidas<sup>(240)</sup>.

Así, las Cooperativas de Viviendas Protegidas tenían que relacionarse con la Obra Sindical de Cooperación, y todo ello, sin perjuicio de la completa descripción de funciones que asumían<sup>(241)</sup>, a las que el Reglamento de desarrollo de la Ley añadió las siguientes peculiaridades:

"(...)b) Representar los intereses generales de las entidades cooperativas cuando afectasen a cooperativas encuadradas en distinta Uniones Nacionales, ejercitando las acciones legales procedentes, o cuando no las ejercite la Unión correspondiente, o ésta se lo pida expresamente.(...)

d) Conocer e informar en la tramitación de los expedientes de constitución, modificación, fusión, desdoblamiento, disolución, y liquidación de las entidades cooperativas en los términos reglamentarios.

e) Mantener la armonía entre las entidades cooperativas

f) Organizar estadísticas de las entidades cooperativas".

A la Obra, correspondió también, de manera importante la disciplina de las Entidades cooperativas<sup>(242)</sup> para lo que se desarrollaba

---

<sup>(240)</sup> Artículo 41 de la Ley in fine.

<sup>(241)</sup> Entre los fines que persigue se encuentran: organizar todo el movimiento cooperativo español, protección de las sociedades cooperativas, y vigilancia de las mismas, para que no desvíen su verdadero sentido, asegurándole de que la determinación de márgenes de previsión y excesos de percepción, fondos de reservas y obras sociales y retornos cooperativos, se ajustan a criterios normales y no encubren beneficios indebidos de los asociados, en perjuicio del fin social de la entidad; Inspección que comporta facultad de examinar e intervenir para el reconocimiento de los actos que se lleven a cabo; recoger el movimiento cooperativo existente (al promulgarse la Ley de cooperación, forzosamente tenía que pronunciarse en este sentido); promover el movimiento cooperativo en el sentido de elevarlo en importancia, en dignidad, en extensión y en profundidad; dirigir el movimiento cooperativo que es tanto, como guiar, encaminar y enderezar.

<sup>(242)</sup> Como destaca el Artículo 74 del Decreto de 11 de noviembre de 1943 de desarrollo de la Ley de Cooperativas de 1942. Sobre la Obra Sindical de

## VIII. SOLAPAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA DELEGACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS Y DE LAS OBRAS SINDICALES

---

la labor de Inspección. Ello significaba, una Organización Nacional y las Jefaturas Delegadas, que operaban bajo los criterios unitarios de la Obra. Su existencia fue pues significativa ya que su labor de ordenación y jerarquización de las cooperativas fue importante.

### **C. LA OBRA SINDICAL DE COLONIZACIÓN**

En lo que respecta a la Obra Sindical de Colonización<sup>(243)</sup>, esta fue fruto del desarrollo dinámico sindical en complementaria relación con el Instituto Nacional de Colonización.

Su Reglamento definido en la Orden de 20 de marzo de 1943<sup>(244)</sup>, no detalló sin embargo, cual era el diseño organizativo que exigía su puesta en práctica, debiendo acudirse a la Orden de 27 de junio de 1944 también de la Delegación Nacional de Sindicatos<sup>(245)</sup>.

En lo que respecta a su régimen jurídico pudiera servirnos de guía lo ya expresado con respecto a la Obra Sindical del Hogar que, dotada de personalidad jurídica, operó en directa relación con el Instituto Nacional de Colonización, estableciendo con él un marco de relaciones que recogiese la ya citada Orden de 29 de diciembre de 1943. Su labor se desarrolló en las obras de colonización interior, respecto de la constitución de los grupos de productores, mediando la intervención de la Delegación Nacional de Sindicatos.

Así, aunque la Obra no asumiese la labor de promotora, si debía encargarse de la “orientación y fijación de los movimientos migratorios

---

Cooperación puede verse: Pérez Gracia, José: *Iniciación al cooperativismo. Colección Manuales. Obra Sindical de Cooperación*, Centro Nacional de Educación Cooperativa. Zaragoza. 1971.

<sup>(243)</sup> Entendida ésta como un órgano de la Delegación Nacional de Sindicatos para el cumplimiento de los fines que a ésta le competen en orden a la colonización, concebida como obra de transformación y mejoramiento moral, agrícola e industrial de la agricultura.

<sup>(244)</sup> RCL 1943, 800, publicada en el Boletín del Movimiento de 10 de mayo de 1943, núm. 181.

<sup>(245)</sup> RCL 1944, 1498, Boletín del Movimiento de 20 de septiembre de 1944.

de la población campesina”, con lo que ello significaba dentro de la ordenación del espacio rural y de la vivienda rural.

Lo que puso de manifiesto hasta que punto, la Organización Sindical, en la descripción de funciones asignada a las distintas Obras Sindicales<sup>(246)</sup> adoleció de un cierto solapamiento, que lejos de contribuir a la mejor resolución de los asuntos, los demoró e hizo complejos, al imbricar distintas formas de actuación en la resolución de un único problema como fuera, en este preciso momento histórico: el arranque racional de las labores reconstructivas y de fomento para la construcción de las primeras viviendas edificadas en la posguerra.

---

(246) Tres las principales, como tres los principales Institutos examinados

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

### 1º. LAS CÁMARAS OFICIALES DE LA PROPIEDAD URBANA

#### **A. ESTRUCTURA Y OPERATIVA DE LAS CÁMARAS OFICIALES DEL PROPIEDAD URBANA**

Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana tuvieron una importante participación en los procesos de Reconstrucción Nacional, debido a su carácter de representación de intereses afectos a los titulares de inmuebles destinados a vivienda. Las Cámaras, habían nacido en los inicios de Siglo como asociaciones privadas de interés público<sup>(247)</sup>, con el objeto de la defensa y promoción de la Propiedad

---

<sup>(247)</sup> La primera regulación de las Cámaras se encuentra en R. D. de 16 de junio de 1907, y se integrarán por primera vez en la Administración Corporativa por el Real Decreto de 25 de noviembre de 1919, a la par que las Cámaras Agrarias la norma de creación les atribuía el concepto de Corporaciones Oficiales a las asociaciones de carácter permanente que, previa autorización del Ministro de Fomento, se constituyesen con el objeto de defender y fomentar los intereses generales de la propiedad urbana (Artículo 1º del Real Decreto).

El Reglamento Provisional de las Cámaras se contenía en el R.D. de 28 de mayo de 1920 (Apéndice del Diccionario de Legislación 1920, Pág. 549) y, posteriormente, el Real Decreto-Ley de 6 de mayo de 1927 aprobaría el Reglamento definitivo (Apéndice del Diccionario de Legislación de 1927, Boletín Jurídico- Administrativo. Martínez Alcubilla, Marcelo, Madrid. Págs. 428- 430) de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

A ello, habría que añadir que según dispusiera la norma de creación de las Cámaras, éstas habían de constituirse por RD del Ministerio de Fomento. A partir de la publicación de la norma se constituyeron sucesivamente distintas Cámaras. Así, por R. D. de 7 de febrero y de 18 de julio de 1908 se constituyeron las Cámaras de la Propiedad Urbana de Vitoria y Zaragoza (Apéndice del Diccionario de Legislación, 1908 Pág. 776); R. D. de 16 de abril de 1909 se constituyó la Cámara de la Propiedad de Valladolid (Apéndice del Diccionario de Legislación 1909 Pág. 831); R. D de 21 de febrero y 8 de abril de 1910 por el que se constituye la Cámara de la Propiedad Urbana de Granada y Reus (Apéndice del Diccionario de Legislación 1910, Pág.809); R. D. de 8 de febrero, 26 de mayo y 6 de octubre por el que se constituyen las Cámaras Oficiales de Jerez de la Frontera, Villanueva y Geltrú y Pamplona (Apéndice del Diccionario de Legislación 1918, Pág. 563);R. D. de 23 de agosto de 1917 se constituyó la Cámara de la Propiedad Urbana de Palma de Mallorca (Apéndice del Diccionario de Legislación 1917, 412) R. D. de 21 de junio por el que se constituyó la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de

Urbana, con ámbito provincial<sup>(248)</sup>. Ello, sin perjuicio de la posible creación de Cámaras de ámbito Comarcal o Local cuando las condiciones de la propiedad inmobiliaria así lo aconsejasen. En ellas, se integraban obligatoriamente todos los propietarios de las fincas urbanas enclavadas en su territorio, entendiendo por tales las fincas urbanas en régimen de propiedad horizontal o unifamiliares, los edificios urbanos destinados al alquiler, los edificios urbanos destinados al Comercio e Industria y todos los solares y fincas urbanas. Su reglamentación interna<sup>(249)</sup> contemplaba, la ordenación de aspectos relacionados con la propiedad urbana, nutriéndose estas financieramente de las cuotas obligatorias<sup>(250)</sup> que recaudaban de sus miembros, así como, de los derechos que percibían por la prestación de los servicios.

---

San Sebastián (Apéndice del Diccionario de Legislación 1918, Pág. 604); R. D. de 16 de enero, 8 de abril y 13 de septiembre de 1919 por los que se constituyen las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Sevilla, Mataró y Cádiz (Apéndice del Diccionario de Legislación 1919, Pág. 632); R. D. de 11 de febrero de 1921 por el que se constituye la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Vich (Apéndice del Diccionario de Legislación, 1921 Pág.558). Igualmente y en esta progresiva constitución de las Cámaras por R. O. de 31 de octubre se estableció como obligatoria la constitución de las Cámaras en las capitales de provincia o poblaciones de 20.000 habitantes o más (Apéndice del Diccionario de Legislación 1925, Pág.876).

(248) El Artículo 1<sup>a</sup> del RD de 16 de junio de 1907 las definía diciendo que son: “asociaciones de carácter permanente que, usando su libertad constitucional, con arreglo a la Ley de 30 de junio de 1892, funden los ciudadanos españoles con el objeto de defender y fomentar los intereses generales de la propiedad urbana según los preceptos que dentro de la Ley hayan adoptado”.

(249) El conjunto de disposiciones que integran el régimen jurídico de las Cámaras exceden con mucho el marco temporal que estudiamos, no obstante deben citarse; la Real Orden de 27 de enero de 1930 que aprueba el Reglamento General del cuerpo de secretarios de las Cámaras (RCL 1930, 299); la Real Orden de 17 de diciembre de 1930 (RCL 1930, 1646) sobre las acciones del banco de la propiedad, la Orden de 4 de febrero de 1937 las reorganiza territorialmente (RCL 1937,119).

(250) La existencia de la cuota obligatoria correspondiente, relacionada con la colegiación obligatoria, fue objeto de atención por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras STS de 21 de enero de 1947 (RAJ 1947, 41), Sentencia en la que se alude a la incompetencia de jurisdicción para conocer del pleito fundado en que la resolución impugnada (en el caso de una Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de noviembre de 1934) no hace más que reproducir otras anteriores que quedaron firmes y consentidas.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

En 1940, y en congruencia con las directrices políticas del nuevo Estado, se introdujeron las primeras referencias normativas hacia la reforma de la normativa sobre las Cámaras a través de una Orden de finales de año<sup>(251)</sup>. Dicha Orden, casi sumaria- por breve- se limitaba a justificar la necesaria determinación de una reforma de la normativa sobre las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, y ello en consonancia con la nueva Ley de Unidad Sindical de 15 de enero 1940<sup>(252)</sup>. La Orden remitía, a su vez, al proyecto de reforma que debía haberse elaborado por la Comisión nombrada por la Orden de 2 de octubre de 1939. Así, el Ministerio dispuso que se llevara a efecto la revisión del proyecto por dos representantes de la Delegación Nacional de Sindicatos designados por la Secretaría General del Movimiento, los dos Jefes de Administración de este Departamento, Vocales del Tribunal de oposición a Secretarios de dichas Corporaciones y el Jefe del Servicio de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana que actuaría como Presidente.

La inoperativa determinación contenida en la Orden de 13 de diciembre de 1940, fue anticipada en parte en el régimen económico, cuando, se procedió a la prórroga automática de los presupuestos correspondientes a las Cámaras en ese año. No quiere decirse con ello, que las medidas de reformas no concluyesen en la redacción del correspondiente anteproyecto de reforma del régimen jurídico de las Cámaras, sino que su puesta en marcha fue muy lenta y por tanto poco eficaz. El anteproyecto de reforma de la Ley de Cámaras auspiciado a primeros de 1940<sup>(253)</sup> introdujo en el sentido antes expresado que las Cámaras tendrían que:

“..ajustar mejor su encuadramiento en el nuevo Estado suprimiendo de su organización todas aquellas normas electorales

---

(251) Sobre este particular la Orden de 13 de diciembre de 1940 del Ministerio de Trabajo. BOE de 20 de febrero de 1940, núm. 51.

(252) RCL 1940, 177

(253) Recuérdese, en este sentido, la Orden de febrero de 1940 que amplió la comisión nombrada para la reforma de la Ley.

y democráticas que pugnaban con las ideas de autoridad, unidad de mando y responsabilidad, base de la nueva vida española, fijando las reglas necesarias para la integración de la propiedad urbana en la Organización Nacional-Sindicalista” <sup>(254)</sup>.

Así, la Ley de 30 de mayo de 1941<sup>(255)</sup> operó una importante modificación sobre las normas de renovación de los miembros de las Juntas de Gobierno de las Cámaras, describiendo la relación de dependencia de las Cámaras con el Ministerio de Trabajo, al que estaban adscritas. El Ministerio designaba a la persona que había de ocupar la Presidencia de cada Cámara Provincial para lo que recababa del Delegado Provincial Sindical una terna para cubrir dicha presidencia que se elevaba al Gobernador Civil quien la proponía al Ministerio. En cumplimiento de dicha Ley la Orden de 21 de junio de 1941<sup>(256)</sup> dispuso el nombramiento de los vocales de las Cámaras.

Tras la guerra, el régimen jurídico interno de las correspondientes Cámaras de la Propiedad Urbana venía establecido en la Orden de 28 de agosto de 1941<sup>(257)</sup>. Orden que introdujo la progresiva sustitución de las Comisiones Permanentes encargadas de la gestión económica de las Cámaras por la nueva constitución de Juntas de Gobierno. Esta normativa interna atendía tanto: al régimen económico-financiero de las Cámaras, como a la gestión de su personal<sup>(258)</sup>.

Las Cámaras no se habían constituido, en todas las ciudades a pesar de la abundancia de disposiciones emanadas a tal fin. Prueba de ello es la Constitución, en 1941, de la Cámara Oficial de la Propiedad

---

<sup>(254)</sup> En Exposición de Motivos de la Ley de 30 de mayo de 1941.

<sup>(255)</sup> RCL 1941, 1025.

<sup>(256)</sup> RCL 1941, 1102, BOE de 25 de junio de 1941.

<sup>(257)</sup> BOE de 11 de septiembre de 1941, núm. 254.

<sup>(258)</sup> Con específica atención a la figura del Secretario de las Cámaras.



## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Urbana de Guadalajara<sup>(259)</sup>. Además, a ellas aparecía ligadas como organismo administrativo la Junta Consultiva de las Cámaras.

### **B. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE LA PROPIEDAD URBANA**

En general, y desde el examen de las disposiciones que describen sus actividades pudiera afirmarse que las Cámaras se ocupaban de la propiedad en todas sus manifestaciones. Así, la conservación del patrimonio inmobiliario existente, constituiría una de las medidas más

---

(259) En virtud de la Orden de 9 de octubre de 1941, núm. 293. BOE de 20 de octubre de 1941. Dicha Orden motivó la modificación de los Artículos 7 y 8 del Reglamento, que desarrollaban las categorías y sueldos de los Secretarios a través de Decreto de 9 de mayo de 1942.

El Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios no se aprobaría sin embargo, hasta el Decreto de 3 de septiembre de 1941 (RCL 1941, 1568. Publicado en el BOE de 9 de septiembre de 1941), habiéndose procedido con anterioridad a la ordenación de este colectivo para aspectos particulares, así las ordenes de 27 de enero de 1940 que prohíben resoluciones sobre secretarios (RCL 1940, 176) BOE de 30 de enero de 1940 y la de 15 de febrero de 1940 sobre la revisión del nombramiento de los secretarios (de la subsecretaría del Ministerio de Trabajo. (RCL 1940, 299). BOE de 19 de febrero de 1940) Reglamento Orgánico que señalaba que los Secretarios de la Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana vendrían a asumir las funciones de:

- a) Representar al Ministerio de Trabajo en estos organismos
- b) Velar por el cumplimiento de sus ordenes y la puntual observancia de los preceptos legales que rigen aquellas corporaciones.
- c) Desempeñar los servicios de este cargo conforme a las disposiciones reglamentarias" Artículo 2 del Decreto de 3 de septiembre de 1941 ( RCL 1941, 1568)

Igualmente, el cargo de Secretario resultaba incompatible con el de otro técnico, corporativo o administrativo de la Cámara y con cualquier entidad que tuviera relación con la propiedad urbana, así como, con el de funcionario público, en cualquiera de sus formas. Así, en el Reglamento Orgánico se había introducido una específica previsión de incompatibilidad para el desempeño de distintas funciones dentro de las cámaras (como era el caso de los vocales de las cámaras).

En relación con esta categoría, igualmente la Orden de 16 de octubre de 1944 (RCL 1944, 1441. BOE de 21 de octubre de 1944), introdujo las normas para prever las vacantes del Secretario y del Presidente, sucediéndose un conjunto de actuaciones atinentes tanto a los aspectos económicos de los Secretarios como a la configuración del régimen de este personal.

## CAPÍTULO I

importantes ligadas a los procesos constructivos que tienen encomendadas las Cámaras Oficiales de la Propiedad<sup>(260)</sup>.

Así, entre las funciones asumidas por las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana se encontraban<sup>(261)</sup> las de: adoptar medidas

---

(260) Señala para este período, Bernal Martín: *Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana* Segovia. 1977 (Pág. 51).

"Un patrimonio a administrar de bastantes más de doscientas mil viviendas entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar, plantea problemas para cuya feliz solución no existe mejor experiencia que la de éstas Cámaras de la Propiedad".

(261) Según se desprende del Artículo 10 del Real Decreto de 16 de junio de 1907 las funciones de las Cámaras eran:

1ª Proponer al Gobierno las reformas que crean convenientes en beneficio de la propiedad urbana o mejora de los servicios con ella relacionados.

2ª Solicitar de los Cuerpos Colegisladores cuantas resoluciones juzguen necesarias para el desarrollo y mejora de la Propiedad Urbana ó que redunden en beneficio de los intereses con ellos relacionados.

3ª Intervenir y resolver como árbitros las cuestiones que surjan entre los miembros pertenecientes a una Cámara, o en aquellos que voluntariamente le sean sometidos, con arreglo a las condiciones preestablecidas por las partes interesadas.

4ª Establecer y sostener relaciones con las demás Cámaras y Corporaciones cuyos fines se relacionen con la propiedad urbana.

5ª Fundar en provecho de los asociados, Montepíos, Cajas de Ahorros y seguros en beneficio de los obreros de la Construcción.

6ª Nombrar y separar libremente a sus empleados, asignándoles los sueldos o retribuciones que hayan de percibir, así como las funciones que hayan de desempeñar.

7ª Ejercitar ante los Tribunales de justicia las acciones criminales para la persecución de los delitos cometidos en perjuicio de los intereses comunes de la propiedad urbana.

8ª Recibir depósitos de todas clases, tomar fondos en cuenta corriente y encargarse mediante premio, de cobrar letras o créditos por cuenta de los asociados cuando éstos así lo deseen y lo manifiesten expresamente.

9ª Contratar empréstitos para atender a las necesidades expresadas en los números anteriores".

10ª Redactar sus presupuestos especiales para los servicios que administren

11ª Proporcionar al Gobierno los datos y evacuar los informes que éste le demandare “.

Trascrito en su integridad en voz < Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana> Enciclopedia jurídica Española Seix; Luis Moutón y Ocampo. Lorenzo Mª Alíer y Cassi, Enrique Oliver Rodríguez, y Juan Torres Ballesté. Tomo Vigésimocuarto. Barcelona.1904

En el Artículo 8ª del Reglamento definitivo para la organización funcionamiento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana aprobado por Real Decreto-Ley de 6 de mayo de 1927 se contemplaban, además, otras

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

pertinentes en relación con la consideración de histórico-artística de ciudades, localidades y parajes, así como sobre la formación de inventarios<sup>(262)</sup>, exclusiones de los mismos y peticiones de exención tributaria cuando proceda, relacionadas, sin duda, con la apreciación urbanística de las propiedades urbanas.

Así mismo, tenían atribuidas las funciones de:

“Resolver los problemas que se presenten sobre edificación comunitaria en poblados en proyecto, instalación de servicios colectivos, su conservación o mejora, organizando y administrando las Comunidades Generales o particulares en los barrios, poblados, colonias, facilitando los informes pertinentes para obtener los beneficios que procedan o la distribución de cargas, o articular en todos los supuestos, los recursos o remedios generales o en beneficio de los particulares, según proceda y en todas las jurisdicciones y grados, administrados y judiciales”.

Entre sus actividades, se incluían también no sólo el cobro de las cantidades correspondientes a participaciones, o aportaciones de los propietarios, sino la ejecución de obras y repercusión de su importe sobre los afectados, en su caso. Competía, igualmente, a las Cámaras

---

funciones asumidas por las Cámaras. Así, la de realizar por sí mismas, con la aprobación del Ministerio las obras y desempeñar los servicios que estime necesarios, útiles o de provecho para los intereses generales de la propiedad o fomentar la edificación de casas de alquiler o modestas para la clase media y obrera y contribuir a la construcción de casas baratas o patrocinar la misma acogiéndose a lo legislado sobre esta materia; administrar mediante los oportunos convenios, dentro de su territorio, fundaciones o establecimientos relacionados con los intereses de la propiedad urbana; otorgar premios a las fincas mejor construidas, y a las que reúnan mejores condiciones de saneamiento, ornato y habitabilidad.

(262) Según dispusiera el Artículos 11 del Reglamento de 1927.

Además las Cámaras asumían como funciones la de: elaborar el Censo de propietarios y el Censo de la Propiedad Urbana, elaborar estadísticas, facilitar informes relativos a la propiedad y reunir que datos puedan ser de interés respecto de la urbanización y saneamiento de las poblaciones, edificación, organización administrativa de las ciudades y las demás relacionadas con la Propiedad Urbana.

la reclamación de daños y perjuicios causados en las viviendas, locales e instalaciones, fueran o no originados por ocupantes no propietarios o terceras personas o debidos a comuneros. La Cámara podía, además, intervenir en los mecanismos de conciliación y arbitraje, evacuándose las consultas previas que pudieran plantear los interesados<sup>(263)</sup>, así como, sus actividades se ampliaron con relación a las urbanizaciones, a la redacción de los Reglamentos anejos a los de copropiedad de cada bloque o edificio que integrasen una urbanización o barrio, así como a los de las correspondientes Entidades Colaboradoras; ocupándose éstas, asimismo en la redacción de proyectos de normas para el establecimiento de uso, conservación y mejora de servicios comunitarios, confeccionarían los escritos y llevarían a cabo las gestiones que procediesen cerca de las Autoridades y Organismos competentes, en cada caso, asesorando y convocando a las Juntas o Asambleas y levantando actas de las sesiones; ejecutando los acuerdos que se adoptasen, sometiendo a la firma de los cargos respectivos la documentación precisa. Igualmente y en relación a esta última cuestión las Cámaras intervendrían también en la gestión de cuestiones tributarias (asesorando e interviniendo jurídica y técnicamente respecto de la exacción de la Contribución Territorial Urbana, los arbitrios, tasas, y exacciones municipales).

Pero, sin lugar a dudas, la actividad más relevante desarrollada por las Cámaras- desde la perspectiva que analizamos- la constituye la de actuar como entidades constructoras del Movimiento. Así, no sería sino hasta el Decreto de 23 de mayo de 1947<sup>(264)</sup>, cuando a las Cámaras se las calificó como entidades constructoras de Viviendas Protegidas, soslayando así, el olvido en la expresión del legislador que no se refiere

---

(263) Sobre la descripción de funciones a desempeñar por las Cámaras en ámbitos de comunidades, urbanización y administración pueden verse las valoraciones contenidas en Bernal Martín en Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Segunda Edición, corregida aumentada y ampliada, Segovia Op. Cít. Pág. 68 - 73.

(264) RCL 1947, 747 BOE de 12 de junio de 1947.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

ni en la Ley de Viviendas Protegidas ni en el Reglamento a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana<sup>(265)</sup>.

La calificación de estas entidades como constructoras significaba que<sup>(266)</sup>: “Como tal pueden solicitar del Instituto Nacional de la Vivienda los beneficios comprendidos en el régimen de protección a las viviendas de renta reducida”.

Igualmente, el Instituto Nacional de la Vivienda concedió a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, con destino a los proyectos de construcción de Viviendas Protegidas presentados por las mismas y aprobados por aquél organismo, los siguientes beneficios:

- a) Bonificaciones tributarias máximas.
- b) Concesión de un anticipo sin interés por el 40% del presupuesto de construcción de las viviendas.
- c) Preferencia en la adquisición de materiales
- d) Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para el emplazamiento de las casas.

Esta calificación no se limitaba, sin embargo, solamente a la construcción de Viviendas Protegidas sino que comprendía también la construcción de aquellas edificaciones complementarias de dichas viviendas destinadas a atenciones religiosas, intelectuales o de cultura física de los beneficiarios que viven en las construcciones<sup>(267)</sup>. No obstante lo cual, la actividad constructora de las Cámaras fue escasa,

---

<sup>(265)</sup> Si bien, pudiera apreciarse, como habrá ocasión de apuntar más adelante, que esta calificación y reconocimiento operó escasos resultados. Pues las Cámaras no llegaron a ejercer una labor promotora de Viviendas tal y como si lo hicieran el Instituto Nacional de la Vivienda o las Obras Sindicales.

<sup>(266)</sup> Artículo 1º.

<sup>(267)</sup> En este sentido Artículo 2º descrito in fine.

destacando más su labor de defensa de la propiedad urbana que promotora de Viviendas<sup>(268)</sup>.

Entre ellas destacan las siguientes:

- Pago de gastos, suministros y servicios, tributos y arbitrios comunitarios.
- Ejecución de Obras y repercusión de su importe sobre los afectados en su caso. Obras menores y de urgencia o eventuales, las extraordinarias, deberán ser acordadas y ejecutadas bajo la dirección de la Presidencia, o bajo la Junta de Comunidad limitándose las Cámaras a llevar a cabo las gestiones pertinentes, redacción de documentos, recaudación de horas extraordinarias y al pago de los gastos mediante la conformidad del gasto<sup>(269)</sup>.

Por último y a finales de éste período se introdujo una disposición importante, que afectó a todo el régimen jurídico de las Cámaras nos referimos a la aprobación del Reglamento Orgánico de las Cámaras<sup>(270)</sup> contenido en el Decreto de 10 de febrero de 1950<sup>(271)</sup>: Reglamento sobre el que se volverá en un momento posterior.

---

(268) No obstante estar presente la atribución de dicha facultad promotora ya en el Reglamento de Organización y funcionamiento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de 1927.- como hubo ocasión de exponer- para las Casas Baratas y Económicas, antes que para las Viviendas Protegidas.

(269) Bernal Martín, Op Cit.

(270) Ya que hasta ese momento se habían producido modificaciones puntuales del régimen jurídico, como fuera la operada por la Orden de 28 de diciembre de 1946 modificando el artículo 52 del Reglamento de 1927 (RCL 1947, 115) en torno a los requisitos para la pérdida de la condición de miembro de las Cámaras.

(271) (RCL 1950, 354) y 425 y Dicc. 2598.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

### 2º. LA ESCASA OPERATIVA DE LAS CÁMARAS DE INQUILINOS Y LA CONGELACIÓN DE LOS ALQUILERES

Como expusiera el Prof. Bernal Martín en 1961<sup>(272)</sup>: “Como primera medida para la normalización del problema de los arrendamientos urbanos, deben incorporarse las Cámaras de la Propiedad Urbana de Inquilinos<sup>(273)</sup> a la Organización Sindical”.

---

(272) En Bernal Martín, (Op. Cít.), Conferencia pronunciada en Madrid por Brenos y Llanas, en el Instituto de Estudios Jurídicos en febrero de 1961, referida a éste momento histórico.

(273) Las Cámaras de Inquilinos fueron creadas por Real Orden de 12 de febrero de 1929 (Apéndice de 1929 del Boletín Jurídico - Administrativo. Diccionario de Legislación; Martínez Alcubilla Pág. 543- 545). Siendo su Reglamento provisional de 19 de junio de 1929. En él se destacaba que éstas dependían del Ministerio de Trabajo y Previsión. Asumiendo entre sus funciones (Artículo 8ª) las de:

- Promover y solicitar de los Poderes Públicos cuantas resoluciones juzguen necesarias para el desarrollo y mejora del régimen de armonía que debe imperar entre propietarios e inquilinos, haciendo siempre sus solicitudes por medio de la Junta consultiva de las Cámaras Oficiales de Inquilinos y con informe razonado de éste.
- Realizar por sí mismas, mediante la aprobación por el Ministerio de su Reglamento de Régimen interior, los servicios que estimen necesarios y provechosos para el interés de los inquilinos.
- Contribuir, mediante aportación o compromisos de alquiler asegurado, bajo la garantía de las Cámaras, al fomento de la construcción de casas de alquileres modestos para la clase media y obrera
- Fundar en provecho de los asociados, Montepíos, Cajas de Ahorro e Instituciones de Seguro de Pago de alquileres en caso de enfermedad prolongada, paro ó causas también justificadas.
- Recibir depósitos de sus asociados cuando éstos quieran constituir un fondo propio para atenciones de alquileres
- Informar pericialmente ante los Tribunales de Justicia en los asuntos que afecten al interés del Inquilino, cuando la gestión del Comité Paritario no fuera procedente.
- Establecer consultorios para el asesoramiento y defensa de los asociados, sin que en ningún caso se cobre a éstos más cuota que la que se hubiere establecido en el Reglamento de Régimen interior y servicio de cada Cámara, aprobado por el Ministerio de Trabajo y Previsión.
- Toda otra misión que pudiera ser de utilidad para el inquilino y de conveniencia para el régimen autorizada por el Ministerio de Trabajo y Previsión, previa solicitud de la Cámara informada por la Junta Consultiva de ellas”.

Ese mismo año por Real Decreto de 27 de diciembre de 1929 (RCL 1930, 154) se introdujo la recaudación de las cuotas obligatorias de las Cámaras. Sin embargo, en este momento van a proliferar asociaciones de inquilinos con una naturaleza privada, por contraposición a las funciones



Las Cámaras de Inquilinos tuvieron una vigencia temporal limitada, cuasi testimonial, ya que su operatividad quedaba soslayada por la actuación de las propias Cámaras de la Propiedad Urbana. De tal suerte, que en el momento en el que nos situamos éstas habían sido ya disueltas, -no obstante su significativa incidencia-, dejando a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana las funciones relacionadas con el Arrendamientos de las Viviendas.

El problema que subyace a estas actuaciones lo constituía la congelación de los alquileres que, como habrá ocasión de exponer<sup>(274)</sup> operó con el referente de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, previas las correspondientes condonaciones de alquileres exigidas por la penuria económica de posguerra. Congelación, que venía a significar el reconocimiento al inquilino de un derecho irrenunciable a la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento según dispusiera la Ley<sup>(275)</sup>. Lo que, añadido a las difíciles condiciones económicas (tanto del inquilino como del arrendador), situó en precaria conservación un volumen significativo de viviendas arrendadas. No es de extrañar, por tanto, que la cuestión de inquilinatos deviniera una principal Cuestión Social y que la normativa de alquileres antes que resolver el problema lo acentuase.

---

públicas que asumen las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

No obstante lo cual, las Cámaras de Inquilinos tuvieron una vida corta, pues la Real Orden de 18 de junio de 1930 declaró su disolución (Apéndice del Diccionario de Legislación de 1930. Boletín Jurídico-Administrativo. Martínez Alcubilla, Marcelo. Madrid 1930, Pág. 887).

<sup>(274)</sup> Víd Capítulo II.

<sup>(275)</sup> Señala el Artículo 11:

“Los beneficios que la presente Ley otorga a los inquilinos de viviendas, con o sin muebles, y a los subarrendatarios de las mismas serán irrenunciables, considerándose nula y sin valor ni efecto alguno cualquier estipulación que los contradiga. Serán, en cambio renunciables los que confiere al arrendador, lo sea de local de negocio o de vivienda, y a los arrendatarios y subarrendatarios de locales de negocio, salvo el de prórroga el contrato de arrendamiento, cuyo derecho no podrá ser renunciado por el arrendatario”.



## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

### 3º. LA ATENCIÓN A COLECTIVOS DIFERENCIADOS: MUTUALIDADES BENÉFICAS DE FUNCIONARIOS, PATRONATOS, COOPERATIVAS Y VIVIENDAS PARA EL PERSONAL ASALARIADO

Una de las características de la normativa sobre Viviendas Protegidas fue la progresiva ampliación de sus determinaciones a colectivos diferenciados. Los beneficios contemplados en el régimen de Viviendas Protegidas se extendieron progresivamente a otros colectivos. Fue la - ya citada - Ley de 24 de noviembre de 1939<sup>(276)</sup>, desarrollada por Decreto de 17 de julio de 1947<sup>(277)</sup>, la que autorizaba - previo acuerdo del Consejo de Ministros- al Instituto Nacional de la Vivienda la concesión de beneficios del régimen de Viviendas Protegidas a los Organismos Autónomos, Mutualidades de Funcionarios del Estado, Corporaciones Locales, Corporaciones y Entidades que tuvieran a su cargo servicios públicos, que los solicitaren. Dicho Decreto fue aclarado por la Orden de 8 de diciembre de 1949<sup>(278)</sup>, en la que se disponía que los proyectos podían ser presentados directamente por el Estado, Corporaciones Locales, Delegación Nacional de Sindicatos y demás Instituciones públicas o Entidades que tuvieran a su cargo servicios públicos.

En este marco operaron los Patronatos y las Mutualidades de Funcionarios de la Administración del Estado; Militares; profesionales de la enseñanza, médicos y personal de Diócesis y Parroquias, de un lado y el personal asalariado en las correspondientes empresas y las cooperativas de vivienda, por otro. Colectivos que verían satisfechas en parte la demanda de Vivienda a través de la promoción de Vivienda Protegida realizada tanto por promotores oficiales (públicos) como privados.

---

(276) RCL 1939, 1851, BOE de 10 de diciembre de 1939.

(277) RCL 1947, 1021, BOE de 4 de agosto de 1947.

(278) RCL 1949, 1471, BOE de 20 de diciembre de 1949. Págs. 5294

### **A. LOS PROMOTORES OFICIALES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS**

#### **a) La utilización de la figura de los Patronatos en la promoción de viviendas**

El término Patronato vinculado históricamente a las obras pías y benéficas y al denominado derecho de Patronato se utilizó para designar en el Siglo XIX a la institución fundada por particulares dejando sus bienes a cargo de cierta y determinada persona, familia, establecimiento público o corporación, con la obligación de invertir sus productos o rentas en objetos piadosos o de beneficencia<sup>(279)</sup>.

El fin social que debía informar la existencia de los Patronatos se mantuvo, si bien, la evolución de la figura merced a la incidencia de la práctica desamortizadora acabó configurándolos como instituciones<sup>(280)</sup> adscritas en ése momento, al Movimiento Nacional. Su constitución fue progresiva, sin que en ninguna disposición se introdujera su régimen general (esto es, común para todos) y su finalidad se orientó, entre otras, también a la promoción de viviendas, convirtiéndose en uno de los promotores más importantes de Viviendas Protegidas.

---

(279) Esta definición puede contemplarse en *Enciclopedia Jurídica Española*; Moutón y Ocampo Luis; M<sup>a</sup> Alíer Lorenzo y Cassi; Oliver Rodríguez, Enrique; y Torres Ballesté, Juan; Tomo Vigésimo cuarto. Francisco Seix. Editor. Barcelona,. 1910. Pág. 660. Asimismo, sobre este particular víd. <voz> “Patronatos” en *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia* de Escriche Joaquín, Madrid y Santiago. 1851. Págs. 539- 540.

(280) Entendiéndose por tal a las “Instituciones de carácter tutelar, social o meramente burocrática o administrativo encargadas ya de la protección de las personas o ya de la administración, custodia, conservación, etc, de los monumentos, obras artísticas”.  
(*Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, Vol. núm. 13, A. Alcubilla 1925, <voz> “Patronatos”, Pág. 74.

Su origen histórico hay que encontrarlo en las fundaciones, que se consideraban como “otras tantas vinculaciones cuyos bienes no pudiera enajenarse mientras aquellas estuvieran y su fuerza y vigor , si bien, declarada la desamortización general civil- y eclesiástica, y suprimidas las vinculaciones, entraron también en circulación los bienes de la dotación de las expresadas fundaciones, estando comprendidas ya en la leyes de desamortización o desvinculación, según su naturaleza y las cláusulas que determinan su destino”.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

Así, podríamos decir que: los Patronatos nacen como estructuras administrativas<sup>(281)</sup> complementarias de las específicas estructuras sindicales, con la finalidad de promover e incentivar la construcción de viviendas, que serían destinadas posteriormente a un colectivo particular. Por ello, ni todos los Patronatos eran promotores<sup>(282)</sup> de viviendas, ni todos los promotores adoptaron la forma jurídica de Patronatos<sup>(283)</sup>. Los Patronatos gozaban, además, de personalidad jurídica expresamente reconocida, para el cumplimiento de sus funciones. En la posguerra aquellos que se destinan a la construcción de Viviendas Protegidas, lo hacían, para el personal funcionario de la Administración del Estado, para los Militares o para profesionales como médicos, o maestros. La utilización de la fórmula jurídica del Patronato, no deja por tanto de ser original para la finalidad de promoción/construcción de Viviendas.

Junto a ellos existieron las denominadas mutualidades benéficas de funcionarios que tuvieron un papel relevante en la promoción de viviendas.

### **b) Las Viviendas Militares y de la Guardia Civil**

El Patronato de Casas Militares se creó por Real Decreto Ley de 25 de febrero de 1928<sup>(284)</sup> desarrollado por el Real Decreto de 2 de abril de 1928<sup>(285)</sup>. El Reglamento para la adjudicación de las Casas Militares

---

(281) El patronato va a consistir en una asociación generalmente pública para la asistencia de sectores sociales con especiales necesidades económicas, sociales y culturales, no cubiertas por las fórmulas de intervención del Estado.

(282) Sin perjuicio de posteriores previsiones sobre lo que deba entenderse por promoción inmobiliaria. Por “promotor” habrá que entender aquella persona física o jurídica por cuenta de la cual se lleva a cabo la construcción de viviendas.

(283) Nos ocuparemos únicamente de aquellos patronatos que asumieron la labor de promoción de viviendas sujetas a protección.

(284) Apéndice de Legislación en Boletín Jurídico-Administrativo de Marcelo Martínez Alcubilla. Madrid. 1928. Pág. 103 -104.

(285) Apéndice de Legislación en Boletín Jurídico-Administrativo de Marcelo

## CAPÍTULO I

se había aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1933<sup>(286)</sup>. En la posguerra, el Decreto de 6 de noviembre de 1942<sup>(287)</sup> aprobó el Reglamento del Patronato de Casas Militares, en cuyo texto se consideraba subsistente el Real Decreto Ley de 25 de febrero de 1928 citado. El Patronato, configurado como Organismo Autónomo<sup>(288)</sup>, tenía amplias facultades para comprar, arrendar locales o terrenos, emitir administrar y amortizar empréstitos con la garantía de los ingresos líquidos no comprometidos por el Estado o con los particulares, destinándolos precisamente a la ampliación del número de viviendas, mejoramiento o reparación de las construidas<sup>(289)</sup>.

El Patronato se estructuraba en un Consejo Directivo, una Gerencia, una Secretaría y las Delegaciones Provinciales, teniendo encomendada la construcción de tres tipos de edificaciones, en función de la graduación del personal militar y del destino de las mismas<sup>(290)</sup>. Además, las viviendas que debían construirse en cada localidad debían fijarse previamente por el Ministerio, a propuesta del Consejo Directivo, que debía atender principalmente a la necesidad y al coste de la vida en cada plaza<sup>(291)</sup>. Igualmente, se disponía que las construcciones se llevasen a cabo por las Comandancias de Ingenieros, el Instituto Nacional de la Vivienda o por Empresas particulares dependiendo de las circunstancias y de los créditos disponibles.

Este Decreto fue desarrollado por la Orden de 27 de noviembre de 1942<sup>(292)</sup>, que distinguía los pabellones militares<sup>(293)</sup> de las casas

---

Martínez Alcubilla. Madrid. 1928. Pág. -104.

(286) BOE de 10 de febrero de 1933, RCL 217

(287) RCL 1942,1935, BOE de 2 de diciembre de 1942

(288) Artículo 8º

(289) Artículo 9º

(290) Según fueran para Generales y Jefes (Tipo A); para Capitanes y Subalternos (Tipo B) y para Oficiales y Sargentos (Tipo C).

(291) Artículo 37 de la norma.

(292) RCL 1943,179, Boletín del Ejército de 29 de noviembre de 1942.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

militares<sup>(294)</sup>. En ambos casos, el Patronato de Casas Militares disfrutaba de la plena propiedad de los edificios que construía o adquiriría para el pleno cumplimiento de sus fines. Pero la orientación de la norma<sup>(295)</sup>, era la de proporcionar vivienda al personal militar que la necesitase y por eso distinguía a los que tuvieran alguna vivienda del resto, y señalaba:

“Mientras subsista la escasez actual de viviendas se exceptúa del derecho concedido a los Generales, Jefes y Oficiales, Suboficiales y asimilados que sean propietarios de algún piso o finca urbana, con las debidas condiciones de habitabilidad, en la misma localidad donde tengan su residencia habitual y pudiera corresponderles casa militar”<sup>(296)</sup>.

Complementariamente, según la Orden del Patronato de Viviendas para Militares de 24 de diciembre de 1943<sup>(297)</sup>, en cumplimiento del Decreto de 27 de julio de 1943, se procedió a ampliar el coste de construcción y, consiguientemente, las características propias de las viviendas (de Jefes, Oficiales Suboficiales del Ejército, en atención a la condición social de sus usuarios). Ello determinó la elección de solares más caros y, por tanto, un Mayor aprovechamiento del suelo, pocas

---

(293) Por pabellones militares se entendía en el tenor de la norma; los que se ocuparan con carácter general por un elemento militar, aunque se tratase de locales que no fuesen propiedad del Estado, los construidos o que en lo sucesivo construyese el Ministerio del Ejército con cargo a sus fondos, o los que habilitase para ese fin bien fueran edificios del mismo o distinto Departamento Ministerial, alquilados a entidades particulares o cedidos gratuitamente por unos u otras con dicho objetivo (artículo 2º de la Orden de 27 de noviembre de 1942) .

(294) Se entiende por Casas Militares propiamente aquellas que el Patronato construyese o adquiriese con los recursos de que dispusiere.

(295) Modificada por Orden de 27 de febrero de 1943 (RCL 1943, 371), de 29 de marzo de 1943 (RCL 1943,554) y de 31 de octubre de 1944 (RCL 1944,1548)

(296) Artículo 21 de la Orden.

(297) RCL 1943,1681, BOE de 29 de diciembre de 1943.

veces compatible con la estricta observancia de las Ordenanzas<sup>(298)</sup> del Instituto Nacional de la Vivienda, que se hicieron para una vivienda tipo de distintas características. Ello conllevó diferencias entre las disposiciones introducidas para las Viviendas Protegidas<sup>(299)</sup> y las de tipología militar. Distinción que, obedecían a una diferente ordenación y utilización de las viviendas.

La específica distinción del colectivo, motivó la existencia de distintos patronatos relacionados con el anterior, como fueron: a) el Patronato de Casas de la Armada; b) el Patronato de Viviendas del Ministerio del Aire; c) el Patronato de Viviendas del Ejercito de Tierra; y d) las Viviendas de la Guardia Civil.

La creación del Patronato de Casas de la Armada se realizó por la Ley de 17 de marzo de 1945<sup>(300)</sup>. Sin embargo, no se materializó sino hasta el Decreto de 22 de marzo de 1946<sup>(301)</sup>, cuando se estableció el régimen de beneficios y préstamos en similitud con las disposiciones sobre el Patronato de Casas Militares de 1943. Este Patronato, al igual que los demás, fue objeto de posteriores reestructuraciones y modificaciones<sup>(302)</sup>.

---

(298) Pueden consultarse dichas Ordenanzas en mayo Gayarre y Martín Artajo; *Las Viviendas Protegidas. Directrices del Régimen de Protección a la Vivienda*. Madrid. 1947, (Op. Cít). Págs.68 y ss.

(299) Para las Viviendas Protegidas edificadas por el Patronato de Casas Militares se establecieron límites al importe total de construcción de cada vivienda por Decreto de 29 de septiembre de 1944. RCL 1944, 1428, BOE de 4 de abril de 1946.

(300) RCL 1945, 401.

(301) RCL 1946 547. BOE de 4 de abril de 1946.

(302) Con posterioridad a la normativa sobre Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954 (sobre la que se volverá más adelante) deben destacarse: la Ley 12/60 de 12 mayo por la que se organizó el Patronato de Casas de la Armada (BOE de 14 de mayo); Decreto 2165/60 de 17 noviembre por el que se aprobó el Reglamento de su Patronato (BOE de 28 de noviembre) Decreto de 27 de agosto de 1964 por el que se modificó el D 2165/60 de 17 de noviembre (BOE de 5 de noviembre).

Hemos de acudir, asimismo, a la Ley de 8 de julio de 1963 que regulaba su funcionamiento orgánico. Siendo esta Ley fundamental la que establecía la distinción entre las viviendas en régimen de alquiler y las viviendas para la venta. Así como la Orden de 11 de septiembre de 1964 por la que se aprobó el Reglamento de Construcción, Adjudicación y uso de las

Un año más tarde se creó el Patronato de Casas del Ramo del Aire por Ley de 17 de julio de 1946<sup>(303)</sup> que dependía del Ministerio del Aire<sup>(304)</sup>.

Su misión, expuesta ya en el Artículo 2 de la Ley consistía en:

“Construir o adquirir, incluso en arrendamiento, para uso por personal dependiente del Ramo del Aire, las viviendas necesarias al mismo, con objeto de arrendarlas a dicho personal mediante el pago de un prudente alquiler ajustado a los ingresos de aquél y al cumplimiento de los fines del patronato, entre los cuales será de interés especial la conservación del buen estado de las expresadas viviendas. También podrá el Patronato enajenar, agravar o disponer de cualquier otro modo de los expresados bienes con todas las facultades anejas al dominio, tomar dinero a préstamo o ejercer en ellos los diversos actos de administración”.

Otra particularidad del Patronato de Casas del Aire era que éste debía llevar a cabo la construcción de viviendas, por sí mismo o concertadas por el Instituto Nacional de la Vivienda. De tal suerte que

---

Viviendas en régimen de acceso a la propiedad; la Orden de 13 de marzo de 1973 por la que se aprobó el Reglamento de Adjudicación y uso de Viviendas en Arrendamiento (Diario Oficial de la Marina de 17 de marzo); el Decreto 2723/77 de 2 noviembre por el que se aprobaba la estructura orgánica del Ministerio de Defensa y se adscribía el Patronato al mismo. Orden de 17 de mayo de 1979 (Boletín Oficial de 24 de mayo) por la que se regulaba la cesión provisional de viviendas de arrendamiento desocupadas entre los patronatos de casas de las Fuerzas Armadas.

(303) BOE de 19 de julio.

(304) Debe tenerse en cuenta que por Decreto de 21 de febrero de 1941 se había autorizado ya, al Instituto Nacional de la Vivienda para conceder al Ministerio del Aire los beneficios de las Viviendas Protegidas, en la construcción de una barriada para obreros en la Maestranza de Sevilla (B. Oficial de 5 de marzo de 1941). A este Decreto y con el mismo objeto siguió el Decreto de 14 de diciembre de 1945, en torno a las obras de construcción de escuelas y complementarias de las barriadas de la Maestranza Aérea de Sevilla.

el Estado le cedía al Patronato la propiedad o el usufructo de los inmuebles que, pertenecientes al propio Estado, se hallaran destinados a viviendas de personal del mismo Ramo del Aire o para la construcción de ellas, siempre que no fueran de presentación<sup>(305)</sup>.

Por Decreto de 6 de junio de 1947<sup>(306)</sup> se otorgaron beneficios a las viviendas del Patronato del Aire por el Instituto Nacional de la Vivienda y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, ajustándose al Decreto de 23 de noviembre de 1945<sup>(307)</sup>. La ley de 17 de julio de 1946, fue objeto de desarrollo, tres años más tarde, por Decreto de 8 de julio de 1949<sup>(308)</sup> por el que se aprobaba el Reglamento Orgánico del Patronato del aire, y por la Orden de 15 de agosto de 1949<sup>(309)</sup> por la que se aprobaba el Reglamento sobre régimen y adjudicación de casas del patronato. Espacio temporal importante, que dejaba en el aire las concretas disposiciones para la ejecución de la Ley, toda vez, que el artículo 8º de la misma había dispuesto que fuera el Ministro el que dictara las disposiciones necesarias para su ejecución.

El Reglamento del Patronato tiene interés porque al mismo tiempo que define al Patronato como un Organismo Autónomo, con personalidad jurídica propia, introdujo la descripción de sus concretas atribuciones<sup>(310)</sup>. Así, una vez llevada a cabo la construcción de

---

(305) Artículo 4 y 5 de la Ley.

(306) RCL 1947, 750, BOE de 13 de junio de 1947.

(307) RCL 1945,1619.

(308) RCL 1949, 967. BOE de 1 de agosto de 1949.

(309) Boletín Oficial del Ministerio del Aire de 20 de agosto

(310) El Artículo 8º del Reglamento señalaba como atribuciones del Patronato las siguientes:

- a) Comprar, vender, hipotecar o arrendar locales o terrenos.
- b) Emitir, administrar y amortizar empréstitos con la garantía de sus bienes y de sus ingresos líquidos no comprometidos con el Estado o con los particulares, destinándolos precisamente a la ampliación del número de viviendas o mejora y reparación de las construidas
- c) Contratar la realización de obras o la prestación de servicios, ateniéndose para ello a las distintas normas de contratación



## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

viviendas, éstas podían ser inspeccionadas por el Patronato y por los Organismos competentes de aquél. Igualmente, la orientación constructiva determinada por la necesidad de vivienda y su escasez permitió que el Patronato pudiera ampliar el número de viviendas previstas una vez que se hubieran terminado las últimas construidas si persistía la necesidad, así se dispuso en el Artículo 33 del Reglamento.

El Patronato podía solicitar del Ministerio, la concesión, en concepto de auxilio, de los créditos que se reputasen absolutamente necesarios para su normal desenvolvimiento, hasta que no contase con los recursos propios indispensables para el desempeño de su misión<sup>(311)</sup>, describiendo éstas quienes podían ser beneficiarios de las viviendas construidas<sup>(312)</sup>.

Por último, el Reglamento remitía en cuanto a las normas de adjudicación de las viviendas a un Reglamento Especial aprobado por Orden Ministerial de 15 de agosto de 1949 en el tenor del cual se disponía minuciosamente las distintas actividades a realizar para proceder a la utilización de las Viviendas. En este contexto, se establecían- en el régimen del arrendamiento de las viviendas- , específicas previsiones para el supuesto de la falta de abono del alquiler. Así, terminado el plazo reglamentario y la prórroga que hubiese sido concedida sin desalojar las viviendas, se abonaría por el inquilino el duplo del alquiler correspondiente a su categoría y se daría cuenta a las autoridades aéreas para la determinación que fuera procedente. En último extremo cuando el inquilino no abonase ni desalojase: “Las autoridades aéreas procederían al requerimiento del Consejo directivo,

---

vigentes, según proceda.

<sup>(311)</sup> Artículo 38 del Reglamento.

<sup>(312)</sup> Esto es, todos los Generales, Jefes, Oficiales, Suboficiales, y Asimilados, profesionales, y los Jefes y Oficiales de la Administración y Negociado que fueran casados o tuvieran familia a su cargo, los Cabos y soldados especialistas, casados, ...

## CAPÍTULO I

a adoptar las medidas precisas para lograr el desalojo de las viviendas”(313).

La norma señalaba, igualmente, que las disposiciones de la Ley de Inquilinato no serían de aplicación a estas viviendas cuando el Instituto Nacional de la Vivienda hubiera de hacer valer sus derechos en el caso de incumplimiento de contrato con él establecido(314). Posteriormente a esta disposición, se aprobó una Orden de 17 de marzo de 1950(315) sobre las Juntas Administrativas de las Barriadas Residenciales. La orientación de la norma estribaba en hacer posible la constitución de una Junta que redactase el Plan de necesidades de aquellos servicios que como los de alumbrado, limpieza, abastecimiento de agua, gas, fluido eléctrico, saneamiento, transportes se estimasen necesarios para poder atender debidamente las necesidades comunes de los habitantes de la barriada y a cuyo plan se acompañara una memoria especificativa de los gastos mensuales que el mantenimiento de los mismos ocasionaría.

Para la realización de las actividades se aprobó la Orden de 2 de octubre de 1950(316) cuyo objetivo era la aclaración del Reglamento del Patronato de Casas(317). El Patronato de Casas del Aire fue objeto posteriormente a este período de las correspondientes

---

(313) Artículo 30.

(314) Así, se dispone en el artículo 35 de la Ley.

(315) RCL 1950, 386, Boletín Oficial del Ministerio del Aire de 23 de marzo de 1950.

(316) RCL 1950, 1201, Boletín del Ministerio del Aire de 7 de octubre de 1950.

(317) En cuanto al orden de disposiciones que atienden a esta cuestión, aún en la conciencia de que su estudio desborda los cometidos iniciales de este párrafo se deben considerar los siguientes; Orden de 18 de noviembre de 1955 sobre el carácter de las viviendas del Patronato en aplicación del Plan de viviendas; Orden de 7 de diciembre de 1955 sobre la misma temática; Orden de 27 de diciembre de 1955 sobre los pabellones militares; Decreto de 8 de febrero de 1957 sobre las normas Generales del patronato y modificaciones de las anteriores; Orden de 5 de mayo de 1958 sobre la adjudicación de viviendas; Decreto de 14 de octubre de 1965 sobre el desahucio de las viviendas.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

reestructuraciones<sup>(318)</sup>, que en nada desvirtuaron la figura y los principios que inspiraron su creación.

Complementariamente a lo anterior, se aprobó la Orden de 31 de octubre de 1940<sup>(319)</sup> que se destinaba a la gratificación de viviendas para los miembros del Ejército de Tierra. El Decreto de Presidencia del Gobierno de 27 de julio de 1943<sup>(320)</sup> introdujo el régimen de la construcción de Viviendas Protegidas para jefes y oficiales en relación al Ejército de Tierra, en similares términos a los que se introdujo para la construcción de Viviendas Protegidas en el Ministerio del Aire, condicionantes por tanto a los que nos remitimos.

Especial consideración merece, en cambio, el Patronato de Viviendas de la Guardia Civil<sup>(321)</sup>. Su creación, tuvo origen en el Reglamento del Cuerpo de Guardias Civiles aprobado por R. D. de 2 de agosto de 1852<sup>(322)</sup>. Reglamento que en sus Artículos 47 y 48 dispuso:

---

(318) Ley 110/66 de 28 de diciembre de reorganización de las casas del Ramo del Aire (BOE de 29 de diciembre de 1966.); Decreto 3264/70 de 29 de octubre por el que se aprueba el Reglamento del Patronato (BOE de 18 de noviembre); Orden de 8 de febrero de 1975 que modifica el Art. 30 del Reglamento de 15 de agosto de 1949 (Boletín Oficial del Ejercicio del Aire de 11 de febrero); Orden de 22 de marzo de 1976 que modifica el Art. 29 del Reglamento de 15 de agosto de 1949 (Boletín Oficial del Aire de 25 de marzo); Orden de 21 de junio de 1977 que modifica el Art. 4 del Reglamento de 15 de agosto de 1949 (Boletín Oficial del Aire de 28 de junio); Decreto 2723/77 de 2 de noviembre por el que se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Defensa y se adscribe al Patronato del mismo; Orden de 17 de mayo de 1979 (BOE de 24 de mayo); por la que se regula la cesión provisional de viviendas de arrendamiento desocupadas entre los Patronatos de casas de las Fuerzas Armadas.

(319) Boletín Oficial del Ministerio del Ejército de 3 de noviembre de 1940, núm.247.

(320) RCL 1943, 1116, BOE de 4 de agosto de 1943.

(321) El cuerpo de Guardias Civiles fue creado por R. D. de 28 de marzo de 1844, como un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería, bajo la dependencia del Ministro de la Gobernación de la Península (Voz <Guardia Civil>, Apéndice del Diccionario de Legislación, Marcelo Martínez Alcubilla. Madrid. 1876, Pág. 862- 863). El objeto de este especial cuerpo era proveer el buen orden a la seguridad pública y a la protección de las personas y los propietarios fuera y dentro de las poblaciones (Artículo 2ª del R. D. de 29 de marzo de 1844).

(322) Marcelo Martínez Alcubilla, Diccionario de Legislación- Boletín Jurídico

“En todas las capitales de provincia, cabezas de partido y demás pueblos y despoblados en que estuviere determinada la permanencia de un puesto fijo de la Guardia Civil, se le proporcionará la correspondiente casa cuartel para la fuerza que a cada uno estuviese asignada. Por el Ministerio de la Gobernación y con cargo al capítulo del presupuesto asignado a este objeto, se facilitarán los fondos necesarios para construir o alquilar las casas cuarteles”.

Ya entrados en el siglo XX encontramos referencias a las Casas de la Guardia Civil<sup>(323)</sup>. Pero no será sino hasta 1949 cuando se publica el Decreto de 30 de septiembre de 1949<sup>(324)</sup> sobre amortización de préstamos concedidos para construir casas cuarteles. Préstamos que habían sido obtenidos de conformidad con las disposiciones del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional y del Instituto Nacional de la Vivienda o, posteriormente, la Orden de 27 de noviembre 1951 sobre las obras en las Casas cuarteles de la Guardia Civil<sup>(325)</sup>. Sin embargo, no sería sino hasta 1961 cuando se aprueba el Reglamento del Patronato de Viviendas por el Decreto 477/61 de 16 de marzo<sup>(326)</sup> en el que se determinaron los fines, régimen y recursos del Patronato, siendo aprobado su Reglamento Orgánico por la Orden de 24 de julio de 1961<sup>(327)</sup> del Patronato de Viviendas de la Guardia Civil. A dicha disposición de añadirse la protección que sobre las Casas-cuarteles ejerciese el Instituto Nacional de la Vivienda, cómo describiera la Orden de 1 de febrero de 1962<sup>(328)</sup>, que cifraba en 30.000 viviendas las necesidades del personal.

---

Administrativo. (Apéndice 1846 - 1852). Madrid. Págs. 863- 868.

(323) Así, genéricamente para Casas Militares el Decreto de 8 de febrero de 1933 introdujo el Reglamento para el régimen y adjudicación de las casas.

(324) RCL 1949, 1213

(325) RCL 1951, 1423

(326) BOE de 28 de marzo.

(327) BOE de 5 de septiembre.

(328) RCL 1961, 256. BOE de 12 de febrero de 1962.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

La protección del Instituto se preveía por un período de diez años, y significaba también que las viviendas construidas se tendrían que ajustar en cuanto a módulos de superficie y costo por metro cuadrado a los correspondientes para viviendas análogas del Instituto Nacional de la Vivienda. La Dirección General de la Guardia Civil elaboraba para cubrir las necesidades de vivienda planes de acuartelamiento que tendrían que ser aprobados posteriormente por la Dirección General de la Vivienda<sup>(329)</sup>.

A ello debe añadirse la posterior modificación Ley 84/63 de 8 de julio<sup>(330)</sup> de reorganización del Patronato de Casas Militares, y la aprobación de su Reglamento Orgánico por Decreto 2943/75 de 31 de octubre<sup>(331)</sup>. Finalmente, el Decreto 2723/77 de noviembre aprobó la estructura orgánica del Ministerio de Defensa y acabó adscribiendo el Patronato al mismo.

### **c) Las viviendas para los profesionales de la enseñanza, médicos y personal de diócesis y parroquias**

#### *a' Patronato Nacional de la Casa del Médico*

La creación del Patronato Nacional de la Casa del Médico se operó por la Base 24 de la Ley de Sanidad de 25 de noviembre de 1944<sup>(332)</sup>. En su desarrollo, la Orden de 23 de diciembre de 1944<sup>(333)</sup> del Ministerio de la Gobernación organizaría el Patronato Nacional de la Casa del Médico disponiendo la constitución de una Comisión Central<sup>(334)</sup> encargada de practicar todas las gestiones necesarias para

---

(329) Artículo 3º de la Orden reseñada.

(330) BOE de 10 de julio.

(331) BOE de 26 de noviembre.

(332) RCL 1944, 1611. BOE de 26 de noviembre de 1944, núm. 331.

(333) RCL 1944, 1786. BOE de 26 de diciembre de 1944.

(334) Integrada por: el Subsecretario de Gobernación, quien podría delegar en el Director general de Sanidad- como Presidente y como vocales el

la organización encaminada al cumplimiento de los fines de la Base 24 de la Ley.

La específica previsión del Patronato Nacional de la Casa del Médico, aún en la inexistencia de controvertida aportación jurisprudencial- como sucediera con otros patronatos- aseguró las mínimas condiciones que permitiesen la prestación de asistencia sanitaria allí, donde las condiciones socio-económicas no lo favorecían. Los caracteres de este Patronato, pasaron sin embargo desapercibidos al legislador que se limitó a ordenar su constitución, amparándose en las previsiones contenidas en la Ley de Bases de Sanidad de 1944. Todo lo más, la Orden reseñada se aventuraba a afirmar:

“Constituye uno de los problemas de más angustiosa gravedad y, por lo tanto, de urgencia, el que se refiere a la instalación de los servicios de tipo sanitario en los pequeños municipios, así como a la Casa-hogar del Médico titular-Secretario del Consejo Municipal de Sanidad, extremos tan acertadamente recogidos por los preceptos de la nueva ley”<sup>(335)</sup>.

### *b' La Casa del Maestro*

Otra exigencia constructiva de vivienda, si bien no contemplada en la descripción oficial de Patronatos, era la construcción que afecta a colectivos diferenciados como sucede, con la construcción de casas para maestros. La Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 y el Estatuto de Magisterio aprobado por Real Decreto de 1923 imponían la obligación de dotar a los Maestros<sup>(336)</sup> de casa capaz y decente, y de

---

Director General de Sanidad; el Director General de Regiones Devastadas; el Director General de Arquitectura. Además la integraban: el Comisario-Director general del Instituto Nacional de Previsión; el Fiscal Superior de la Vivienda; el Presidente del Colegio General de Colegio Médicos y el Delegado Nacional de Sanidad de la Falange Española Tradicionalista y de las Juventudes Obreras Nacional Socialista”.

<sup>(335)</sup> En alusión a la Ley de Bases de Sanidad de 1944.

<sup>(336)</sup> En la determinación del ámbito objetivo de dicha obligación debe tenerse en cuenta la ampliación a todas las tareas docentes, incluso desde la escuelas maternas- creadas por Real Decreto de 2 de julio de 1922- como tuvo ocasión de destacar el Supremo en STS de 21 de junio de 1940 (RCJ

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

autorizar a los Ayuntamientos cuando éstos no tuviesen por sí viviendas de tales condiciones<sup>(337)</sup> a sustituir el cumplimiento de dicha obligación por una indemnización en metálico. Lógico es, que en este período inicial de posguerra la escasez de viviendas afectase también a este colectivo<sup>(338)</sup>. La obligación de dotar a los maestros de casa fue objeto de controversia por las Administraciones Locales obligadas al pago de la indemnización y de proporcionar la vivienda, expuesta en la beligerancia de algunos Ayuntamientos por evitar el cumplimiento de dicha obligación en la medida en que económicamente significaba un esfuerzo considerable<sup>(339)</sup>. En esta línea no era infrecuente que las

---

1940, 615). También STS de 9 de enero de 1942 (RCJ 1942, 41). Sin embargo, dicha obligación no se extendería a las escuelas de Barrio extramuros de la capitalidad (RCJ 1942, 755).

<sup>(337)</sup> Téngase en cuenta, que la sustitución de la obligación de dar por la indemnización exigía que no se dispusiese de vivienda o que ésta no reuniese las condiciones de habitabilidad. Cuando esto no sucedía, no había lugar a la indemnización, y por consiguiente se configuraba ésta, como una obligación subsidiaria (así, STS de 17 de enero de 1944, RCJ 1944, 34).

<sup>(338)</sup> Lo que motivó la existencia de una línea jurisprudencial abundante que incidía una y otra vez en el reconocimiento de este derecho a indemnización STS de 30 de octubre de 1945 (RCJ 1945, 1154) ; STS de 25 de mayo de 1948 (RCJ 1948, 688); Ponente Excmo. Sr. D. Angel Villar y Madrueño; STS de 6 de julio de 1948 (RCJ 1948, 1009) Ponente; Excmo Sr. D. Luis Merino Horodinski; STS de 12 de noviembre de 1948 (RCJ 1948, 1306) Ponente; Excmo. Sr. D. Luis Jiménez Clavería; STS de 12 de diciembre de 1948 (RCJ 1948, 1553) Ponente; Excmo. Sr. D. Ignacio de Lecea y Grijalba.

<sup>(339)</sup> Así, en Sentencia de 27 de mayo de 1940 (RCJ 1940.600) afirma el Tribunal Supremo la falta de lesión al Ayuntamiento recurrente al no imponérsele obligación directa de ninguna especie por la creación de dos plazas de maestros con todos los emolumentos que marcaba la Ley y ante la impugnación del mismo. O el caso de la STS de 6 de marzo de 1941 (RCJ 1941, 396) en la que expresamente se declara la obligación del Ayuntamiento de Madrid de, o bien suministrarles casa o bien, darles la correspondiente indemnización a cuatro maestros destinados al Colegio Nacional de Ciegos de Madrid. En el mismo sentido, STS de 9 de diciembre de 1941 (RCJ 1941, 1449) sobre la improcedencia de apelación cuando se había determinado dicha obligación en la instancia anterior, y no lo justificaba la cuantía. Y STS de 23 de noviembre de 1944 (RCJ 1944, 1171) que reconocía la reducción en la cuantía correspondiente a la indemnización por Casa - Habitación de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Magisterio. Por último, debe constatar que el ejercicio de dicho derecho a indemnización podía prescribir en cuyo caso no podía ser alegado, cuestión contraria a la controvertida en STS de 7 de diciembre de 1945 (RCJ 1945, 1319), en la que la prescripción se interrumpe; sobre el cálculo de dicha indemnización STS de 30 de octubre de 1945 (RCJ 1945, 1154).



Juntas Municipales de primera enseñanza denegasen la petición de casa-habitación, en cuyo caso, se acudía a la Dirección General de Primera Enseñanza y posteriormente, en Alzada ante el Ministro. Así, en las cuestiones contenciosas controvertidas relativas a las resoluciones y actos administrativos adoptados en cada instancia, los Ayuntamientos eran parte demandada o impugnante aumentando una litigiosidad entre la Administración Central y la Local<sup>(340)</sup>. Otro problema suscitado en la aplicación y reconocimiento de este derecho era el derivado de la duplicidad de la indemnización cuando se trataba de consortes, y ambos eran maestros<sup>(341)</sup>, en cuyo caso se rechazó dicha duplicidad, aún con las limitaciones temporales marcadas por la normativa que la reconocía inicialmente.

Igualmente, el Decreto de 26 de septiembre de 1941<sup>(342)</sup>, introdujo los beneficios para la construcción de Viviendas Protegidas para el profesorado de la Escuela Naval Militar.

*c' La promoción de Viviendas Protegidas por las Diócesis y Parroquias.*

El Decreto de 6 de abril de 1943<sup>(343)</sup> autorizó al Instituto Nacional de la Vivienda a que concediera los beneficios establecidos en la Ley de 19 de abril de 1939 para la construcción de viviendas comprendidas en proyectos presentados por las Diócesis y Parroquias con destino a Sacerdotes.

La norma decía:

“La crisis de la vivienda en España ha afectado en elevado grado a los Sacerdotes que ejercen su ministerio especialmente en las Parroquias rurales. El saqueo perpetrado por la revolución

---

<sup>(340)</sup> STS de 17 de diciembre de 1941 (RCJ 1941,1459)

<sup>(341)</sup> STS de 17 de abril de 1945 (RCJ 1945, 491); STS de 26 de abril de 1945 (RCJ 1945, 499); STS de 18 de noviembre de 1946 (RCJ 1946, 1313)

<sup>(342)</sup> RCL 1941,1684, BOE de 5 de octubre.

<sup>(343)</sup> BOE de 15 de abril de 1943.



## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

roja se cebó en las humildes casas rectorales, y hoy son muchas las que no ofrecen condición alguna para albergar decorosamente a quienes han de ejercer tan elevada misión espiritual como a los Párrocos corresponde”.

Así, a través de esta disposición se les concedió directamente a las Diócesis y Parroquias la personalidad como entidades constructoras de viviendas.

La protección a la vivienda se hacía posteriormente extensiva por Decreto de 23 de diciembre de 1944, en calidad de anexos, a los pequeños locales destinados a oficina parroquial.

Por último, y de conformidad con el Decreto de 25 de septiembre de 1941<sup>(344)</sup>, deben considerarse, en este lugar a las Mutualidades Benéficas de Funcionarios de Prisiones, a las que se amplió no solamente el régimen de anticipos, y préstamos<sup>(345)</sup> de las Viviendas Protegidas, sino - lo que es más importante- se las calificó como entidades constructoras de Viviendas Protegidas y, por tanto, como promotores oficiales<sup>(346)</sup>.

### ***B. PROMOTORES DE CARÁCTER PRIVADO: LAS EMPRESAS, ENTIDADES BENÉFICAS Y SOCIEDADES INMOBILIARIAS Y COOPERATIVAS***

Entre los promotores de carácter privado que asumieron la construcción de Viviendas Protegidas en este período destacamos: las Sociedades de Carácter Benéfico, Sociedades Inmobiliarias; las Empresas y las Cooperativas como promotores de vivienda

---

(344) RCL 1941, 1685, BOE de 5 de octubre de 1941.

(345) Artículo 1ª del Decreto.

(346) Artículo 2 del Decreto que señala:

“Debiendo estar inscritos a su nombre todos los terrenos sobre los que han de edificarse, y siendo ella, la propietaria y Administradora de las viviendas que se construyan, con las obligaciones derivadas del régimen de “Viviendas Protegidas” al que han de quedar sometidas”.

### **a) Entidades de Carácter Benéfico y Sociedades Inmobiliarias**

Las empresas que construyeron viviendas para sus trabajadores, las Sociedades de Carácter benéfico y Cajas de Ahorro debían llevar sus proyectos al Instituto Nacional de la Vivienda, para que éste, una vez aprobados, los incluyese en el Plan de Obras Comarcal y sacase a concurso o subasta su ejecución. Pero, en éstos casos, podían concurrir al concurso o subasta la Sociedad o la Empresa propietaria, la cual gozaría del derecho de tanteo respecto de la ejecución de su propia obra. Gozaría, también, de derecho a vigilar por sí misma la ejecución en el caso de que ésta hubiera sido encomendada a una empresa constructora.

Los particulares, que aisladamente o reunidos en una sociedad cooperativa de las señaladas en el Artículo octavo, hubiesen de construir su propia vivienda, podrían ejecutar las obras por sí mismos, pero ajustándose, en todo caso, a los proyectos aprobados por el Instituto bajo la vigilancia de aquél.

Así, en la norma se estableció que el Promotor, era el destinatario de las Calificaciones Provisionales o Definitivas de Viviendas Protegidas<sup>(347)</sup>.

La Ley de 21 de octubre de 1939<sup>(348)</sup> había creado además, la Comisión Central de la Obra Nacional para Construcción de Casas para Obreros, Empleados e Inválidos. Norma que estableció la estructura orgánica de la Obra Nacional, entendida ésta como aquella que desarrolló sus actividades en Andalucía en la dinámica del Movimiento Nacional, exigiendo la adecuación entre las medidas constructivas y la normativa sobre vivienda.

---

<sup>(347)</sup> "Al Estado - ha señalado. Bernardo Landeta - le interesa la edificación y no le preocupa que construya el promotor o que el promotor pague la construcción al contratista". (Afirmación posterior en el tiempo con relación a este momento histórico. En *Sistema de Viviendas de Protección Oficial*. Volumen I. EUNSA., Navarra 1970).

<sup>(348)</sup> RCL 1939, 1480 BOE de 23 de octubre de 1939

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

“El ingreso personal con que contaba la Obra Nacional, señalaba la norma de creación, era la prestación personal con carácter obligatorio en aquellas ciudades donde se realizaban las construcciones. Posteriormente, por Ley de 16 de mayo de 1939<sup>(349)</sup> esta previsión se extendió a todo el territorio nacional a favor del Estado, dejando en suspenso la facultad que la disposiciones vigentes otorgaban a los organismos competentes para ello”.

La Comisión, constituida en Sevilla, vendría a asumir las funciones de la Obra Nacional de Construcción, siendo presidida por el Jefe Nacional Militar, formando parte de ella como vocales; el Gobernador Civil, el Auditor de la Segunda Región, el Presidente de la Diputación, el Alcalde de la capital, los alcaldes de los pueblos de la provincia donde hubiese casas en construcción dependientes de la Obra Nacional y un abogado del Estado, que actuaba como Secretario<sup>(350)</sup>.

Asimismo, disponía la normativa, que en las demás capitales Andaluzas en las que hubiere Casas de la Obra Nacional, en construcción se constituiría una Comisión delegada de la de Sevilla, ostentando la Presidencia el Gobernador Civil y siendo Vocales el Alcalde de la Capital, el Presidente de la Diputación, un Abogado del Estado, que actuaría de Secretario y los Alcaldes de los pueblos donde hubiere obras en construcción dependientes de la Obra Nacional.

La norma contemplaba también, que a partir de un mes, de la publicación de la misma, la Comisión debía elevar al Instituto Nacional de la Vivienda una memoria comprensiva de las obras ejecutadas, en realización, en proyecto, importe, presupuestos respectivos y balances económicos<sup>(351)</sup>.

---

(349) RCL 1939, 562. sobre Reconstitución Nacional

(350) Artículo 1 de la Ley.

(351) Artículo 2 de la Ley.

La citada Comisión Delegada, fue objeto de regulación un año más tarde por Orden de 22 de julio<sup>(352)</sup> que creó la Comisión Delegada, pero justamente en Sevilla- para la construcción de casas para empleados, obreros e inválidos, lo que denotaba, una suerte de inflación orgánica que resultó en este caso adecuada y eficaz.

Por otro lado, las ayudas correspondientes a la financiación privada para la adquisición de Viviendas, encontraron expresión, en la creación de las libretas de la Caja Postal de Ahorros para la adquisición de una vivienda, por Decreto de 2 de septiembre de 1941<sup>(353)</sup>. Con dicha libreta de ahorros se emprendía la labor tutelar del Estado justificándose en los siguientes términos:

“Creada por la Delegación Nacional de Sindicatos la “Obra Sindical del Hogar” con la finalidad de encauzar los beneficios que el Instituto Nacional de la Vivienda, concede a las llamadas Viviendas Protegidas, el mejor cumplimiento de aquélla impone como suma conveniencia el establecimiento de cartillas de ahorro que recojan y encaucen el de los presuntos beneficiarios de aquellas viviendas”.

Para poder disfrutar de los beneficios otorgados era imprescindible ser sindicado, funcionario público o miembro de un Colegio Oficial y solicitarlo a través de la Obra Sindical del Hogar<sup>(354)</sup>. Era, a través de ésta, como se encauzaban los beneficios, en nueva expresión del solapamiento y complementariedad al que hacíamos referencia en otra parte de este texto.

Complementariamente a lo anterior, en 1947 por Orden de 17 de marzo se dictaron normas para la declaración de entidades constructoras como benéficas de construcción. Señalándose en la misma:

---

(352) RCL 1940, 1269, BOE de 24 de julio.

(353) RCL 1941, 1572, BOE de 9 y 10 de septiembre de 1941.

(354) Artículo 5º del Decreto de 2 de septiembre de 1941.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

“La atención dedicada por el Estado español al problema de la Vivienda ha logrado atraer la generosa colaboración de Entidades y personas privadas que, rehuyendo todo lucro mercantil, ofrecen su actividad y patrimonio para construir viviendas de renta reducida donde encuentren decoroso alojamiento familiar grandes sectores de población hasta ahora sumidos en el Mayor abandono social”.

Para la obtención de los correspondientes beneficios era preciso por tanto, la declaración de las entidades como benéficas<sup>(355)</sup>.

Así, por Orden de 31 de mayo de 1945, se procedió a calificar la Fundación Mariano Lanuza como sociedad benéfica de construcción a los efectos de la calificación del régimen de Viviendas Protegidas<sup>(356)</sup>.

### **b) La promoción privada a través de Empresas**

Por Decreto de 2 de marzo de 1944<sup>(357)</sup> se dispuso que las empresas afectadas por la Ley de 30 de diciembre de 1943 dedicaran el veinte por ciento de las reservas a los fines sociales y preferentemente a las Viviendas Protegidas para su personal. Con dicha determinación se introducían previsiones de construcción de viviendas por empresas específicamente calificadas como entidades constructoras. Un año más tarde, por Decreto de 18 de abril de 1945 se estableció la inversión de la reserva especial de empresas destinadas a fines de carácter social en títulos emitidos por entidades constructoras destinadas a Viviendas Protegidas<sup>(358)</sup>. Así, entre los requisitos exigidos para la construcción se encontraban:

- a) Que el proyecto o proyecto de construcción de Viviendas Protegidas de que se tratase hubiera merecido la

---

<sup>(355)</sup> Artículo 2º

<sup>(356)</sup> BOE de 24 de junio de 1945

<sup>(357)</sup> BOE de 16 de marzo de 1944.

<sup>(358)</sup> BOE de 26 de abril de 1945

reglamentaria aprobación del Instituto Nacional de la Vivienda y la calificación de Viviendas Protegidas.

- b) Que el Ministerio de Hacienda hubiese aprobado también las condiciones de la emisión, previo informe del Instituto Nacional de la Vivienda, que determinara el nominal de los títulos que dará derecho a la Empresa suscriptora a designar un beneficiario o arrendatario de vivienda por ser equivalente al costo de la construcción misma.

Asumirían, también, las funciones de promoción correspondientes las empresas a través de la Ley de 17 de julio de 1946<sup>(359)</sup>, desarrollada por Orden de 12 de febrero de 1948<sup>(360)</sup> para construir viviendas cuando las empresas superasen los cincuenta trabajadores a su servicio.

La Ley, inspiraba sus contenidos en el Fuero del Trabajo, que obligaba a prevenir que se tuvieran en cuenta las condiciones en que habían de vivir los empleados y sus obreros, cuando las industrias estaban emplazadas lejos de los núcleos urbanos o en lugares donde no pudieran encontrar fácilmente domicilio, las familias dependientes de aquellas.

Así, esta norma reconocía en su Artículo 2º a las empresas que tuvieran que construir nuevas viviendas para sus trabajadores la posibilidad de acogerse a la legislación de Viviendas Protegidas y a la legislación complementaria, presentando ante el Instituto Nacional de la Vivienda los proyectos correspondientes y pudiendo solicitar de este organismo los beneficios de:

- a) Bonificaciones tributarias máximas
- b) Concesión de un anticipo sin interés por el cuarenta por ciento (40%) del presupuesto de construcción de las viviendas.
- c) Preferencia en la adquisición de materiales.

---

(359) RCL 1946, 1134. BOE de 18 de julio de 1946.

(360) RCL 1948, 229. BOE de 22 de febrero de 1948.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

- d) Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para el emplazamiento de las casas”.

Según disponía el Artículo 1º de la Ley: “las empresas obligadas a la construcción de las viviendas serían aquellas que proyectasen la instalación de nuevas fábricas, talleres o explotación de cualquier índole con carácter de permanencia y en la que se tuvieran que emplear cincuenta o más productores que viniese obligada a facilitar alojamiento familiar a su personal cuando lo exigiese la estabilidad del número de productores y de los lugares de trabajo para los que al acceso no se dispusiese de medios de comunicación fáciles y debiera realizarse a pie en distancias superiores a tres kilómetros”.

Cumpléndose estos condicionantes las empresas podían construir directamente un número de viviendas necesarias o concertar con la Obra Sindical del Hogar o con las Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos respectivos la disponibilidad de tales viviendas.

**c) Los tardíos efectos de la Ley de Cooperativas de 1942: De la Obra Sindical de Cooperación a las cooperativas como promotores de Viviendas.**

La Ley de Viviendas Protegidas de 1939 introdujo la concesión de una prima que oscilaba entre el 10 % y el 20 % de las obras para las viviendas construidas por Cooperativas<sup>(361)</sup>. Esta específica previsión obliga a reconocer la inicial atención del legislador hacia los procesos asociativos de índole cooperativa. De tal suerte, que el Reglamento de desarrollo de la Ley <sup>(362)</sup> señala:

“Estas primas se reservan para las cooperativas de obreros artesanos o labradores, en que los socios aporten a la

---

<sup>(361)</sup> Artículo 8º de la Ley. En torno a los beneficios y exenciones otorgados a las Cooperativas para la Construcción de Viviendas, téngase en cuenta las derivadas de las exenciones tributarias, existentes ya en el momento de aprobarse la Ley de Cooperativas de 1942. En este sentido, STS de 7 de octubre de 1946 (RCJ 1946, 1046).

<sup>(362)</sup> Artículo 36

construcción su trabajo personal, en proporción considerable que conste en el proyecto presentado y cuando las viviendas, por el conjunto de sus condiciones, puedan ser presentadas como modelos entre las de su clase dentro de la comarca”.

La finalidad, por tanto, que informó el nacimiento de los procesos asociativos y que hace comprensible la existencia del fenómeno cooperativo<sup>(363)</sup> encontró una materialización importante en el análisis de la gestación de las cooperativas de viviendas.

Sin perjuicio de los antecedentes normativos anteriores a este período<sup>(364)</sup>, el cooperativismo se inició en la posguerra con la Ley de 27 de octubre de 1938<sup>(365)</sup>, a la que siguió en sucesión de continuidad la Ley de Cooperativas de 2 de enero de 1942<sup>(366)</sup>.

La Ley de Cooperativas de Vivienda de 1938 dejó subsistente tras su publicación la Ley de 31 de diciembre de 1931 y su Reglamento de desarrollo<sup>(367)</sup>. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto el Prof.

---

(363) Entiéndase a estos efectos por Cooperativa:

"Una sociedad cooperativa es una empresa constituida y dirigida por una asociación de usuarios que aplica en su seno la regla de la democracia y que tiende directamente al servicio tanto de sus miembros como del conjunto de la comunidad" (LAMBERT)

La Ley de Cooperación de 1942 las definía como:

"La reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos con capital variable y sin ánimo de lucro, al objeto de lograr fines comunes de orden económico-social, sometiéndose expresamente a las disposiciones de la ley".

(364) Nos centramos en el período comprendido entre 1938 y 1978,- en este primer bloque por tanto no será objeto de atención el antecedente normativo que supuso la elaboración de la Ley de 9 de septiembre de 1931 (previo Decreto de 4 de julio de 1931) como legislación republicana, su reglamento de 2 de octubre, teniéndose, además, como precedente la Ley de Bases y cooperación cooperativa mutualidades y sindicatos agrícolas y en la Ley de Cooperativas ambas normas de 17 de marzo de 1934.

(365) RCL 1938, 1259, BOE de 9 de noviembre de 1938.

(366) RCL 1942, 76, BOE de 12 de enero de 1942.

(367) Cuya Exposición de Motivos señalaba:

"Es necesario inspirar el movimiento cooperativo español en principio



## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Gadea<sup>(368)</sup> el establecimiento de un nuevo Orden Sindical motivó la derogación de la Ley de 1938. El nuevo Orden Sindical al que nos referimos (esto es, la Ley de Sociedades Cooperativas de 1942 y el Reglamento de 1943<sup>(369)</sup>) fue criticado por la doctrina<sup>(370)</sup> por entender que no respondía a la preocupación por los fenómenos cooperativos, así como, por la excesiva expresión hacia la jerarquización y dependencia política<sup>(371)</sup>.

En este particular, la calificación jurídica que mereciera el acto de aprobación de la cooperativa, suscitó algunas opiniones divergentes, de suerte que para el Prof. J. Luis del Arco, "Las cooperativas nacen de un acto voluntario de quienes quieren formarlas". En cambio Serrano Carvajal señalaba que la cooperativa se constituye a través de los actos jurídicos - públicos de la aprobación de los Estatutos y la inscripción en el registro<sup>(372)</sup>.

---

de permanencia en la obra y autoridad en la función, lo que exige la existencia de órganos rectores autoritarios, competentes y responsables de su gestión".

(368) "Análisis histórico-Legislativo en torno a la sociedad cooperativa" en *Anuario de Estudios Cooperativos*. Bilbao. Universidad de Deusto. 1995. Págs. 100-198., y en particular Pág. 136.

(369) El Reglamento de Cooperativas se aprobó por Decreto de 11 de noviembre de 1943. RCL 1944, 273. Publicada en BOE de 24 de febrero de 1944.

(370) La normativa de cooperativas en 1941 se alejó por lo demás, de los Principios Cooperativos.

(371) Gadea, Op. cit. Pág. 137.

(372) En el mismo sentido de la referencia anteriormente reseñada el Prof. Gadea ha recogido también la posición del Prof. Vicent Chuliá, sobre la naturaleza de la resolución del Ministerio de Trabajo, con una expresión que no consideramos apropiada- se afirma el carácter de simple aprobación o de concesión. Entendemos que la cuestión estribaría en analizar el carácter de acto declarativo o constitutivo y no de aprobación o concesión, calificación jurídica que pudiera llevar a confusión, por cuanto como es sabido las concesiones administrativas responden a otro fenómeno diferenciado de utilización del dominio público (en tanto que título concesional) y no como "concesión de personalidad jurídica" como señala el autor. Si bien, dicha objeción formal puede ser obviada si se atiende el significado de la discusión doctrinal que se orienta en la particular interpretación de entender que la aprobación por parte de la correspondiente resolución del Ministerio de Trabajo, implicaba la atribución de personalidad jurídica a la cooperativa

De tal suerte, que para la aprobación de una nueva cooperativa se exigía un informe de la Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación<sup>(373)</sup> sobre la necesidad o conveniencia de la Cooperativa. La Ley de Cooperativas de 1942 señalaba que<sup>(374)</sup>:

“Las Cooperativas de Viviendas Protegidas se dedicarán a la construcción de casas exclusivamente para sus socios, a fin de proporcionarles un hogar digno, higiénico y económico, relacionándose a los efectos de constitución y disolución con el Ministerio de Trabajo a través de la Obra Sindical de Cooperación, y en cuanto a su funcionamiento y cumplimiento de sus fines, con el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar de la Delegación Nacional de Sindicatos”.

Esto significaba que éstas operaban en el ámbito sindical y bajo las directrices del Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar<sup>(375)</sup>, además de las importantes valoraciones que sobre las mismas resultaban de la Obra Sindical de Cooperación como expusimos en otro lugar<sup>(376)</sup>.

---

correspondiente. Aunque el reconocimiento de la misma de manera institucionalizada permita su efectiva consideración en el tráfico jurídico, la limitación que la normativa sobre cooperativas introduce al supeditar su personalidad jurídica a la aprobación oficial o institucional de la misma, nos resulta contraria a la expresiva formación de los procesos cooperativos, cuya razón de ser no es otra que la agrupación de socios cooperativistas, orientada a la satisfacción de una determinada finalidad común. El Prof. García Trevijano (Principios Jurídicos de la Organización Administrativa, Madrid 1957) dota, en el mismo tenor sin embargo, de carácter constitutivo, a la aprobación considerada como un "acto de homologación de la voluntad de los particulares manifestada en el contenido de los Estatutos. (Op. Cít. Pág. 138).

<sup>(373)</sup> Vid, Págs. 67- 69 de este Capítulo en torno las competencias y funciones de la Obra Sindical de Cooperación.

<sup>(374)</sup> Artículo 41.

<sup>(375)</sup> Sobre cuyas competencias y funciones y hubo ocasión de apuntar.

<sup>(376)</sup> Este epígrafe debe entenderse en relación con lo ya desarrollado respecto del aparato sindical y concretamente de la Obra Sindical de Cooperación.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Sin embargo, no fue sino a partir de 1945 cuando se introdujo un Mayor desarrollo de los procesos cooperativos<sup>(377)</sup>. En el contexto Europeo, ello fue motivado por la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento general de la población, la migración del campo a las ciudades y la demanda de mejores viviendas por parte de los trabajadores, como consecuencia del aumento de los niveles de vida<sup>(378)</sup>. Así, el fenómeno cooperativo encontró una importante traducción en Europa con autores como Owen, Fourier, Raifeisen, Gide, y Fauquet.

Pero sobre los hitos históricos que jalonaron la dinámica constructiva de las Cooperativas de vivienda en los años siguientes (60) volveremos más adelante<sup>(379)</sup>.

El arranque, pues, del proceso estuvo en la posguerra marcado por la grave situación económica y la penuria de materiales y las Cooperativas de vivienda, existieron más en la estructura sindical- como beneficiarias de las medidas de protección de la Ley de Viviendas Protegidas y promotoras- que en las actuaciones concretas de desarrollo residencial, que se demandaba. Esto es, su actuación fue

---

<sup>(377)</sup> De ahí, que sea posible afirmar que la Ley de 1942 provocó tardíos efectos en la dinamización de los procesos constructivos de las cooperativas de vivienda. De tal suerte que: en 1944 sólo es posible encontrar disposiciones relativas a las Competencias sobre la Inspección Técnica de Previsión Social (Decreto de 31 de marzo de 1944 -RCL 1944, 541, publicado en BOE de 9 de abril de 1944); Decreto de 1 de mayo de 1944 (RCL 1944, 690) o a los plazos para adaptarse a la Ley de Cooperativas de 1942 ; Orden de 28 de julio de 1944 (RCL 1944, 1135, publicada en BOE de 2 de agosto de 1944) y Orden de 27 de diciembre de 1944 (RCL 1944, 46, publicada en BOE de 5 de enero de 1945).

<sup>(378)</sup> Sistematización apuntada ya en; Ministerio de Trabajo. Instituto Nacional de Formación Cooperativa *Las cooperativas de Vivienda*. Cuadernos de Divulgación cooperativa. núm. 4. mayo de 1980. A esta expresión de razones añadirá Vázquez Fraile, "Las malas condiciones de los alojamientos- viviendas- existentes, y el envejecimiento del patrimonio inmobiliario (Vázquez Fraile, *Las cooperativas de Vivienda*. Obra Sindical de Cooperación, Centro Nacional de formación cooperativa. Madrid, 1971), con relación al período que estudiamos. Publicaciones posteriores pero con relación al período histórico que examinamos.

<sup>(379)</sup> Capítulo IIIº.

mediatizada por las labores ya apuntadas de la Obra Sindical de Cooperación y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Por último, y en otro orden de ideas, la regulación que determinaba la existencia de los patronatos colocó en difícil situación de acceso a aquél colectivo que, bien por no ser personal asalariado de una empresa, bien por no haber accedido al digno puesto de funcionario se veía privado del beneficio. En suma, si bien las medidas cubrieron una importante demanda de vivienda, no se orientaron a la resolución del problema por cuanto conscientemente dejaron al margen aquella población sin recursos suficientes para estar en algún grupo de los favorecidos y, por ende para acceder a una vivienda.

## IX. LA INTEGRACIÓN OPERATIVA DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PREEXISTENTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

---

## **CAPÍTULO II**

### **EL PATRIMONIO EDIFICADO Y SU RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN: DE LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA A LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS**

## I. EFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA

### I. EFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA

La puesta en marcha de las medidas previstas en la legislación de Viviendas Protegidas y de las labores de Reconstrucción Nacional, no se dejaron sentir en la construcción de un número significativo de viviendas y en los inicios de una dinamización constructiva que dichas disposiciones pretendían. Así, la construcción de viviendas bajo el régimen jurídico de la Ley de 19 de abril de 1939<sup>(380)</sup> fue del orden de 16.000 viviendas al año, cifra exigua e insuficiente si se tiene en cuenta que el tenor de la demanda amentaba en proporción a los procesos de concentración urbana<sup>(381)</sup>, lo que contribuyó a consolidar el déficit<sup>(382)</sup> de viviendas heredado de la guerra.

A ello hay que añadir<sup>(383)</sup>, que el parque inmobiliario existente era antiguo y exigía medidas de acondicionamiento, cuando no de conservación, importantes.

Cuantitativamente, el volumen de viviendas construidas no es posible obtenerlo oficialmente a nivel nacional en 1940, pues los datos

<sup>(380)</sup> Esto es, del Régimen de Viviendas Protegidas.

<sup>(381)</sup> El Censo de Población de 1940 reflejaba un incremento demográfico, aún con todas las condiciones impuestas por la penuria y recesión económica de la guerra del siguiente orden:

Tabla Núm. 1:

<b>EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA</b>		
<b>TOTALES NACIONALES</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>
Población de Derecho	23.907.145	26.251.188
Población de Hecho(índice 1900 = 100)	162,44	201,48
Densidad de Hecho y Derecho	47,35	51,99

Fuente: Elaboración Propia a partir de Censo de Población y Viviendas de 1940. Tomo I, Págs. LI. XLVI, XXXVIII

<sup>(382)</sup> En este tenor, existe déficit tanto por la inadecuada oferta de viviendas en relación con la demanda, como por el inadecuado acondicionamiento de las mismas para ser habitables.

<sup>(383)</sup> Como ya hubo ocasión de apuntar en otro lugar.

existentes, fragmentarios, y dispersos nos ofrecían información de edificios y viviendas construidos por provincias (localidades)<sup>(384)</sup>.

Además, el número de Viviendas Protegidas construidas, no podría obtenerse de éste<sup>(385)</sup>- sino del que se elaboró diez años más tarde (1950) y que constituye el primer censo<sup>(386)</sup> de Población y Viviendas Español<sup>(387)</sup>. Censo, que vino a reflejar un desequilibrio evidente entre la oferta y la demanda de las edificaciones de todo uso, agravado de año en año:

“Pronto se advirtió una escasez progresiva de viviendas disponibles, de manera especial en las grandes concentraciones urbanas. Consciente el Estado de estos problemas, se aprestó a remediarlos con una política enérgica a través de órganos adecuados, cuyos programas en construcción y saneamiento exigían imperiosamente un gran número de informaciones censales”<sup>(388)</sup>.

---

(384) Recuérdese lo ya apuntado sobre la Instrucción para llevar a cabo las Estadísticas de Población y sus edificaciones aprobada por Orden de 27 de octubre de 1939 (Pág. 23 del Capítulo Iº).

(385) Debido al escaso margen de tiempo transcurrido desde la aprobación de la normativa y la publicación del Censo (Nomenclator).

(386) Los trabajos del Censo comenzaron por Orden de Presidencia del gobierno de 22 de febrero de 1949, con la creación de una Comisión Mixta de coordinación y asesoramiento para las Estadísticas de Edificación y Vivienda, integrada por representantes de la Administración Estatal y Municipal. Debe tomarse en consideración, que previa a la publicación de este censo se llevó a cabo la correspondiente al Censo de Edificios y Viviendas de la ciudad de Burgos, de la presidencia del Gobierno y el Instituto Nacional de Estadísticas. Asimismo por Decreto de 11 de diciembre de 1950 se dispuso la formación del Censo General de Población y del Censo de Edificios y Viviendas con referencia al último día del año.

(387) Este primer censo tuvo muy en cuenta los antecedentes europeos; así, el *National Censuses and vital statistics in Europe* 1918-1939- Library of Congress Washington .1948. Igualmente, se esbozó un programa reducido sobre información deseable sobre vivienda a nivel internacional en “Estadística censal de viviendas- Programa mínimo de estadísticas de la Vivienda, redactado por el Comité de Expertos Estadísticos de la Sociedad de Naciones, en 1939 y reiterado posteriormente por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en la tercera reunión de abril-mayo de 1948, para los censos de 1950, según dispone el propio prólogo del Censo de 1950.

(388) Prólogo del Censo General de edificios y viviendas de España de 1950. Pág. VII.



## I. EFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA

Así, los datos contenidos en el primer censo de edificios y Viviendas de 1950, reflejaban que casi el 85%<sup>(389)</sup> de las edificaciones se dedicaban a vivienda. Pero esta información, poco novedosa si cabe, nos exige a su vez, el contraste con la antigüedad del parque descrito.

Para ello, el censo aportaba el número de viviendas construidas por períodos históricos<sup>(390)</sup>, poniéndose de relieve, una antigüedad elevada del parque de viviendas, ya que el mayor número de los edificios habían sido calificados a principios de Siglo.

Esta situación, reflejada en parte retrospectivamente en las disposiciones contenidas en el Censo de 1950, había sido objeto ya de atención por el legislador, al poner de manifiesto las dificultades de la elaboración de un censo no ya de viviendas, sino de propietarios<sup>(391)</sup>.

---

(389) Nos sitúan en un número total de edificios Censados en 1950 de 5.442.540, de los que a vivienda estaban dedicados un total de 4.599.050.

(390) Téngase en cuenta la evolución proporcionada por el número de edificaciones existentes al iniciar el período según tabla adjunta:

Tabla Núm.2:

<b>LA ANTIGÜEDAD DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO ( I )</b>	
<b>Nº DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS</b>	<b>VALORES ABSOLUTOS</b>
Viviendas construidas antes de 1900	3.997.270
Viviendas construidas entre 1900 y 1918	533.930
Viviendas construidas entre 1919 y 1936	522.720
Viviendas construidas entre 1937 y 1940	59.670
Viviendas construidas entre 1941 y 1945	102.960
Viviendas construidas entre 1946 y 1950	150.700
<b>Total de Viviendas Construidas según Censo</b>	<b>5.376.250</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Edificios de 1950

(391) Así, la Orden de 15 de febrero de 1940 (RCL 1940, 314) sobre Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana eximió a la de Madrid de las declaraciones juradas de 1 de mayo de 1937, señalando:

“La realización de un nuevo censo de propietarios (tal y como exigía dicha Orden) ocasionaría un gran retraso en la exacción de las cuotas de derrama, ocasionando un notorio perjuicio a los propietarios que,

De ahí, que sea preciso introducir en este lugar algunas consideraciones sobre las políticas de conservación del patrimonio edificado, más allá de las medidas de policía y salubridad públicas ya apuntadas<sup>(392)</sup>. Esto es, las específicas previsiones normativas sobre conservación y declaración administrativa de ruina en las viviendas.

### 1º. LA CONSERVACIÓN DE LAS EDIFICACIONES EXISTENTES

La situación de ruina y deterioro en que las edificaciones de primeros de Siglo se encontraban en la posguerra fue objeto de un tratamiento jurídico particularizado. A este tenor, serían los Ayuntamientos los directamente afectados en las medidas de derribo y declaración ruinosa de las edificaciones, conociendo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los asuntos planteados sobre el particular. Y ello, por cuanto, cuando el objeto de impugnación era el Acuerdo del Pleno de la Corporación Local adoptado sobre la conveniencia de proceder al derribo de la edificación, ésta era asumida por la Jurisdicción contencioso - administrativa<sup>(393)</sup>.

La situación de ruina de las edificaciones, exigía la concurrencia de una serie de requisitos, que debían comprender la constatación de encontrarse el edificio fuera de la alineación oficial, y no haberse procedido a la reparación por ser ésta imposible<sup>(394)</sup>, en el marco de la

---

por mandato imperativo del poder público, han tenido que prescindir del percibo de alquileres, y que se podrían hacer éstos efectivos en mucho tiempo si ahora se comenzara a efectuar el censo para el prorrateo de las cuotas”.

(392) Vid. Págs. 23 y ss., del Capítulo I.

(393) STS de 26 de febrero de 1943 (RAJ 1943,165). Sobre esta cuestión en particular,, confirmación del considerando primero de la Sentencia del Tribunal Provincial aceptado por el Supremo:

“... versa sobre materia contencioso-administrativa por tratarse de un acuerdo municipal que causó estado,...Es indudable la competencia de este tribunal para la tramitación de resolución del recurso”.

(394) En considerando del Tribunal Supremo de la Sentencia reseñada:

“.. Las medidas adoptadas por la Corporación exceden de las que en función de policía le están atribuidas, ya que envuelven una expropiación Forzosa que no puede llevarse a cabo sin la correspondiente indemnización y sin cumplir las demás formalidades

## I. EFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA

función de policía que corresponde a las Corporaciones Locales<sup>(395)</sup>. No obstante, por Orden de 4 de diciembre de 1939 se habían atribuido ya a los Gobernadores Civiles, específicas competencias de intervención en el expediente contradictorio de ruina.

A ello hay que añadir, la aprobación- en sucesión de continuidad con las disposiciones anteriores- de las primeras medidas adoptadas con respecto a la conservación de las edificaciones. Aprobación que operó la Orden de 29 de febrero de 1944<sup>(396)</sup>, en torno a las condiciones higiénicas mínimas que debían reunir las viviendas que se construyesen.

En lo que respecta a la licencia municipal para construir- que no derruir-<sup>(397)</sup>, esta se debía otorgar por el Ayuntamiento, previo los trámites de las Ordenanzas Municipales respecto de la edificación de viviendas de nueva planta<sup>(398)</sup>. La conformidad de la licencia con las Ordenanzas Municipales<sup>(399)</sup>, como disposiciones a las que debía ajustarse el desarrollo de la edificación, exigía la confección del Plan General de Urbanización<sup>(400)</sup>. La competencia, como había

---

previstas en la Ley...”

(395) Función cuya expresión había manifestado la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en particular - con relación a la confección de un Padrón Sanitario de Viviendas- por STS de 2 de diciembre de 1946 (RCJ 1946, 420).

(396) RCL 1944, 299 BOE de 1 de marzo de 1944.

(397) Como complementaria actuación tras las operaciones de derribo previa declaración de ruina de las Edificaciones.

(398) Según se establece en la STS de 19 de junio de 1948 en atención a la competencia municipal para la aprobación de las mismas. Ponente; Excmo. Sr. D. Manuel González Aguirre. También STS de 28 de octubre de 1947 (RCJ 1947, 1122) sobre competencia para el otorgamiento de licencia municipal para construir edificio atendiendo a reformas urbanas.

(399) STS de 26 de diciembre de 1946 (RCJ 1946, 1331), que abunda en la libertad del Ayuntamiento para el establecimiento de sus Ordenanzas Municipales de Policía, en asunto de licencia municipal otorgada para derribar y reconstruir edificios.

(400) No solamente del Plan General de Urbanización sino en su caso del instrumento de planeamiento que hubiera sido redactado- aún como plano de reforma parcial- por la Dirección General de Regiones Devastadas. STS de 26

puesto de manifiesto la normativa y la jurisprudencia del Tribunal Supremo correspondía a los municipios<sup>(401)</sup>. mayor controversia planteó jurisprudencialmente la competencia municipal para denegar las obras de edificación basándose en la existencia del incumplimiento de condiciones estipuladas por él mismo con el particular adquirente del terreno donde se iniciaba la construcción de vivienda. Llegado el caso - STS de 3 de octubre de 1939<sup>(402)</sup>- el Supremo afirmaba que para denegar o conceder la correspondiente licencia los municipios “han de atenerse exclusivamente a si el proyecto de edificación está de acuerdo o no con los planos de extensión, ensanche y alineación aprobados y se dan en el mismo o no los requisitos exigidos por las correspondientes disposiciones administrativas, sin que puedan fundarse para ello en títulos de carácter civil dimanantes de contratos celebrados por las Corporaciones Locales como personas jurídicas, cuyo contenido interpretación y aplicación no corresponde a la Administración, sino a los Tribunales de fuero común y en el procedimiento adecuado”.

Esta casuística reflejaba en parte la tendencia de las Corporaciones Locales a conveniar y acordar el desarrollo de los procesos edificatorios<sup>(403)</sup>.

En otro orden de ideas y junto a las medidas de conservación de las edificaciones existentes, la evolución demográfica operó como factor desencadenante un aumento de las necesidades constructivas. Su incentivo había sido ya expresado en la Ley de 26 de septiembre de 1941<sup>(404)</sup>, que en su Artículo 1º introdujo la posibilidad de obtención de

---

de febrero de 1943 (RCJ 1943, 165) sobre declaración de casa ruinosa.

<sup>(401)</sup> STS de 28 de abril de 1947, (RAJ 1947, 641) sobre el otorgamiento de licencia para construir edificio, que confirma que la competencia para la reglamentar cuanto concierne a la policía urbana, saneamiento y ornato de las poblaciones confiadas a su cuidado corresponde a los municipios.

<sup>(402)</sup> RCL 1939, 194

<sup>(403)</sup> Se volverá más adelante en la incidencia del ordenación de solares y los procesos de ensanche en estas iniciales valoraciones, que apuntan y preparan el terreno para la elaboración de la primera Ley del Suelo.

<sup>(404)</sup> RCL 1941, 1674. BOE de 4 de octubre de 1941.

## I. EFECTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS Y NECESIDAD DE INICIAR UNA REFORMA

premios<sup>(405)</sup> de una vivienda en este régimen de protección, a las "familias modestas que tuvieran mayor número de hijos con el propósito de dotar de hogares dignos y adecuados a los españoles". Las limitaciones que incorporaba la obtención de este premio era que la familia había de vivir exclusivamente de su trabajo. La adjudicación la llevaba a cabo el Instituto Nacional de la Vivienda, que tenía que formular un proyecto- se entiende de obra- siendo además rigurosamente controlado el coste de las edificaciones según la características de las Viviendas Protegidas y otorgándose la correspondiente escritura de propiedad. Huelga afirmar que, en esta fórmula de acceso a la vivienda, se primaba de forma importante la tenencia de vivienda en propiedad y no en régimen de alquiler. En cualquier caso, la vivienda así obtenida gozaba de otra característica importante y es que, según reconocía el Artículo 3ª de la Ley no era posible su embargo durante un período de 20 años<sup>(406)</sup>, ni tan siquiera se permitía su transmisibilidad, salvo por herencia<sup>(407)</sup>. La norma sufrió una modificación importante por Ley de 13 de diciembre de 1943<sup>(408)</sup>, que introdujo la preferencia para la concesión de Viviendas Protegidas a los cabezas de familias numerosas. La nueva Ley encontró su justificación en la conveniencia de procurar protecciones especiales que se refieran preferentemente al medio rural y a las clases humildes, las más necesitadas de auxilio y las que al propio tiempo acusan la más fuerte vitalidad demográfica<sup>(409)</sup>. Téngase en cuenta, que las medidas contenidas en dichas disposiciones no observaban solamente la

---

(405) La norma preveía el otorgamiento de diez premios a las familias si cumplían los requisitos recogidos en la normativa. Premios que no son sino la manifestación de la actividad de fomento, también en materia demográfica.

(406) Cuestión diferenciada es si era posible establecer una limitación de estas características al régimen aplicable a las Viviendas Protegidas

(407) Ello podría llevarnos a cuestionar si realmente el adjudicatario estaba obteniendo la propiedad de la vivienda, entendida esta como la facultad de disposición de la cosa, o la nuda propiedad. en una formula jurídica que, en ese año, no sería posible denominar como tenencia en propiedad.

(408) RCL 1943,1628

(409) Exposición de Motivos de la norma.

preferencia para la adquisición de vivienda sino que introducían beneficios fiscales importantes convergentes con la política de arrendamientos urbanos desarrollada<sup>(410)</sup>.

A ello había que añadir, la esfera de actuaciones de todos los promotores oficiales o de carácter privado que pusieron en marcha la aplicación de la Ley, y que paralelamente atendieron tanto a la propiedad privada urbana, como al régimen de utilización de las viviendas ya construidas<sup>(411)</sup>.

---

(410) Así el Artículo 3 de la Ley de 1943 introdujo la reducción del Impuesto de Inquilinato en un 50 % para las familias de primera categoría, y quedando exentas las familias de segunda.

(411) Sobre el alquiler de viviendas, como fórmula jurídica para satisfacer la demanda se volverá más adelante en este Capítulo.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

### 1º. LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS AL RÉGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

El aparato organizativo puesto en marcha en 1939, tras las medidas de reconstrucción, exigió progresivamente un desarrollo normativo, condicionado por la evolución del Régimen y por las dificultades económicas del momento. De ahí, que fuera abundante el conjunto de disposiciones complementarias que vienen a completar el marco normativo de las Viviendas Protegidas en los años que siguen, coexistiendo incluso con otras normativas de protección, que no las derogaron.

En este período, en cambio, la jurisprudencia sobre Viviendas Protegidas fue exigua. Una Sentencia significativa del Tribunal Supremo merece, sin embargo, especial atención; la STS de 3 de diciembre de 1945<sup>(412)</sup>. El supuesto de hecho analizado en la misma traía causa en la controvertida exención tributaria a resultados de la adquisición de terrenos efectuada por la Delegación de Sindicatos, para la construcción de Viviendas Protegidas. Así el Tribunal afirmaba:

“Se advierte... que no cabe estimar, como fin propio y específico de los organismos sindicales, el de construir Viviendas Protegidas, pues, aparte de que no consta expresamente, pueden realizar ese mismo fin cuantos sujetos de derechos se relacionan en el Artículo 3º de la Ley de 19 de abril de 1939 y aún el mismo Instituto Nacional a tenor de la Ley de 7 de agosto de 1941; que en realidad, los organismos sindicales más que cumplir un fin análogo a los que realizan por mandato de su Ley constitutiva, lo que hacen es ayudar a la Obra Social desarrollada en la de 11 de abril de 1939 y disposiciones complementarias...”

---

(412) RCJ 1945, 1424.

Lo que al margen de otras consideraciones particulares<sup>(413)</sup> sitúa a las Delegaciones Sindicales al servicio de las labores de construcción de viviendas, con específica contradicción normativa, y en dependencia de la organización administrativa ya descrita.

Adicionalmente, entre las disposiciones complementarias del régimen de Viviendas Protegidas, destacaron las relacionadas con la Revisión de Precios de contratas para la construcción de Viviendas Protegidas, contenidas en la Circular Núm. 23 del Instituto Nacional de la Vivienda, que introdujo disposiciones especiales para la revisión de precios de contrata, dada la variación constatada de los principales precios de la construcción. La finalidad de la Circular era evitar que se “desfigurase el espíritu de justicia que ha informado la conducta del Instituto”<sup>(414)</sup>, para lo cual no se aprobaría ningún proyecto sin que

---

(413) Se reproduce en este punto el Considerando de la Sentencia que apunta otras consideraciones igualmente interesantes:

“(la sentencia apelada)...al declarar procedente la exención del impuesto para la adquisición ...se funda sustancialmente en el número 5ª del artículo 16 de la Ley de 6 de diciembre de 1940 que señala como función propia de las Centrales, por sí o a través de los Sindicatos y hermandades locales, la de coadyuvar en su esfera al funcionamiento de las Instituciones creadas en materia de colocación, cooperación, previsión, crédito, etc. y establecerlas, en su caso, dentro de las normas fijadas por la Delegación Nacional de Sindicatos, y a pesar, de reconocer paladinamente que la construcción de viviendas no aparece literalmente consignada como propia de las Centrales, deduce de la palabra etcétera que en la Ley figura, que hay algo que no siendo colocación, cooperación, previsión o crédito puede ser equiparado a estas funciones, y que ese algo no puede ser otra cosa que lo que tiende al mejoramiento del nivel de vida de los productores, interpretación que se apoya también en el preámbulo de la Ley, según el que a las Centrales nacional Sindicalistas toca velar, mediante el establecimiento de obras poderosas de educación, asistencia social, previsión, etcétera porque se implante el nivel de vida que España exige para sus trabajadores y, precisamente, la doctrina que surge de esta interpretación es la que debe estimarse gravemente dañosa y errónea, porque ...se reconoce una exención que carece de apoyo legal, expresándolo así y suponiendo que implícitamente y por analogía, puede deducirse lo que para tener eficacia, ha de ser preciso claro y terminante de la Ley, pues de otro modo se perjudican los legítimos derechos e intereses del Tesoro Público”.

(414) Sic. Exposición de Motivos de la Circular núm. 23 del Instituto Nacional de la Vivienda. A la que vendrían a corresponder, el Decreto de 25 de enero de 1941 (RCL 1941, 246); la Orden de 19 de septiembre de 1942 (RCL 1942, 1470).



## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

figurasen en su presupuesto los cuadros de precios descompuestos (completos), precios de materiales y jornales y transportes<sup>(415)</sup>.

Resulta significativo, que a los efectos de operar la correspondiente revisión de precios, se tomara en cuenta la Ley de 13 de junio de 1940<sup>(416)</sup> sobre descanso dominical que al introducir una mejora, hacía posible una elevación de los precios unitarios de las obras contratadas por el Instituto Nacional de la Vivienda, o la adecuación del precio al coste de los materiales o de la mano de obra<sup>(417)</sup>. La revisión de precios se ordenó igualmente a través del Decreto de 20 de septiembre de 1946<sup>(418)</sup>, en previsión de un aumento del 20% de las certificaciones de obras de construcción de Viviendas Protegidas sometidas a la revisión, como consecuencia del aumento experimentado en los precios unitarios de las obras de construcción, tanto por la elevación del coste de los materiales como por la nueva reglamentación de trabajo de las industrias de la construcción.

### **A. PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS EN EL ÁMBITO RURAL**

En el régimen jurídico de las Viviendas Protegidas, se distinguían según se tratase de viviendas urbanas o de viviendas rurales, debiéndose ajustar a las Ordenanzas Comarcales del Artículo 5º del Reglamento de Viviendas Protegidas, al disponer, que se dictasen como apéndice a este Reglamento por "separado para el medio rural y urbano", en las cuales se distinguen los terrenos aptos para unas y otras viviendas y se definen después las edificaciones correspondientes a los núcleos rurales teniendo en cuenta las colonizaciones, pueblos, aldeas y campamentos para trabajadores estacionales<sup>(419)</sup>.

---

(415) Norma 1ª de la Circular.

(416) RCL 1940, 1241. BOE de 18 de junio de 1940.

(417) Orden de 19 de septiembre de 1942 (cit, supra)

(418) BOE de 14 de octubre de 1946.

(419) Como se definió en la Orden de 21 de marzo de 1947 derogada por el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

En cuanto al ámbito de protección, éste se extendía en las viviendas rurales al granero y establo y en las urbanas a los talleres familiares, según dispusiera el Artículo 2 de la Ley<sup>(420)</sup>, para ello se aumentaba en un 30% del presupuesto protegible<sup>(421)</sup>. La protección alcanzaba en las barriadas a la capillas, escuelas, casas del partido<sup>(422)</sup>. a los locales comerciales o tiendas<sup>(423)</sup> y a las obras de urbanización y servicios Públicos complementarios<sup>(424)</sup>.

Además, el Decreto de 8 de febrero de 1945<sup>(425)</sup> estableció la concesión de anticipos sin interés a particulares para la construcción de viviendas rurales. La característica principal de esta disposición es que introducía la promoción por personas individuales de su propia vivienda en el ámbito rural:

“El amejoramiento de la vida rural, que constituye un propósito indeclinable del Instituto Nacional de la Vivienda, en cumplimiento de la policía social que le ha sido confiada exige que la protección del Estado pueda llegar directamente a los particulares que se dispongan a construir nuevos hogares para la familias asentadas sobre fincas rústicas. A este fin, se dispone que el Instituto pueda conceder, además de los beneficios ordinarios que la Ley de 19 de abril de 1939 concede a los particulares, un anticipo sin interés reintegrable a largo plazo, garantizando su devolución con la garantía hipotecaria de la finca donde la vivienda se instale”.

---

(420) Y 8 del Reglamento de Viviendas de Protegidas.

(421) Siendo además recogido esto en el Artículo 3 del Decreto de 23 de diciembre de 1944. y 2ª b) del Decreto de 10 de noviembre de 1950.

(422) Según el artículo 8 del Reglamento

(423) Orden de 10 de abril de 1945, derogada en su caso por el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

(424) Según el Decreto de 31 de marzo de 1944, también derogado por dicho Reglamento.

(425) BOE de 15 de febrero de 1945

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

Estas viviendas debían adaptarse al tipo de vivienda del labrador y obrero y debían destinarse a domicilio permanente y legal de sus destinatarios<sup>(426)</sup>. En 1946 las Ordenanzas sobre Vivienda Rural establecidas por el Instituto Nacional de la Vivienda, a propósito de las características de estas viviendas contemplaban diversa tipología de vivienda rural para cada comarca, determinándose en ellas las posiciones relativas de cada vivienda y las demás dependencias. Igualmente la Orden de 21 de marzo de 1947<sup>(427)</sup>, precisó el concepto de vivienda rural manejado en la normativa indicando:

“Se entienden por viviendas rurales, a los efectos de serles aplicables las disposiciones especiales prevenidas para las mismas por la legislación reguladora del régimen protector a la vivienda, establecido por la Ley de 19 de abril de 1939 y disposiciones complementarias, las comprendidas en las Ordenanzas 41, 42 y 43 establecidas por el Instituto Nacional de la Vivienda, que afectan a núcleos rurales, a los pueblos y aldeas y a los campamentos de trabajadores estacionales”.

### ***B. FINANCIACIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS***

La evolución normativa experimentada en el régimen de Viviendas Protegidas, se expresó en un conjunto de disposiciones que vinieron a desarrollar las líneas directrices ya expuestas de la política económica iniciada en el período.

De las primeras disposiciones publicadas que afectaban a los aspectos financieros de actuación del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(428)</sup>, era el Decreto de 9 de marzo de 1940<sup>(429)</sup> con la finalidad de conseguir la normalización de servicios, facilitando a los deudores

---

<sup>(426)</sup> Artículo 2º

<sup>(427)</sup> RCL 1947, 466, BOE de 13 de abril de 1947.

<sup>(428)</sup> Así la Orden de 4 de enero de 1940 (RCL 1940, 57) sobre la aplicación en cuenta de ingresos y pagos del Instituto Nacional de la Vivienda.

<sup>(429)</sup> RCL 1940, 614, BOE de 11 de abril de 1940.

que estuvieren en situación de descubierto, su pago- con respecto a la amortización de préstamos para la construcción de casas baratas, económicas y similares<sup>(430)</sup>, cuando éstos fueran Cooperativas, Sociedades y beneficiarios acogidos a la legislación de Viviendas Protegidas.

La protección, en el tenor del Artículo 8º del Reglamento se extendía en relación con los edificios que surgiesen como ampliación de otros existentes, siempre que reúnan los requisitos exigidos por la normativa. Las ayudas económicas derivadas de las primeras determinaciones políticas sobre vivienda se complementaron en este momento mediante sendas disposiciones: Decreto de 5 de abril de 1940<sup>(431)</sup> sobre ayuda a los Ayuntamientos de Almería y Jaén y el Decreto de la misma fecha, de Oviedo, sobre la inversión del anticipo de 1.500.000 Pesetas<sup>(432)</sup>.

En lo que al reintegro de préstamos respecta el Decreto de 6 de junio de 1947<sup>(433)</sup> introdujo las normas sobre los concedidos para la construcción de las Viviendas Protegidas. Para la obtención de este beneficio el Decreto exigía que las obras estuvieran terminadas en el plazo fijado en la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda aprobatoria del proyecto. En caso contrario, empezaba a contarse el período de amortización a partir de la fecha en que las obras debían quedar terminadas conforme a la citada Resolución de la Dirección General, sin perjuicio de la posibilidad de dar por vencido el préstamo en razón de infracciones reglamentarias o de incumplimiento de las condiciones contenidas en las resoluciones de

---

(430) Se trataba de supuestos referenciados en la Guerra. Diferenciándose según los beneficiarios o entidades hubieran podido habitar o utilizar sus fincas durante la contienda, o por el contrario no hubieran podido habitarlas (Artículo 1º de la Orden).

(431) RCL 1940, 666, BOE de 19 de abril.

(432) RCL 1940, 667, misma referencia de Boletín que el anterior.

(433) RCL 1947, 814, BOE de 24 de junio.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

concesión de beneficios o en las escrituras de formalización de los mismos<sup>(434)</sup>.

En ese momento, se había procedido a ampliar los beneficios del régimen de Viviendas Protegidas a otros colectivos diferenciados<sup>(435)</sup>. De tal suerte que las disposiciones del Decreto de 1947 conllevaron la previsión económica correspondiente al autorizar al Instituto Nacional de Crédito para la Reconstrucción Nacional para que aplicase sus fondos propios y el producto de sus emisiones en cédulas de construcción a la concesión de préstamos a los Organismos y Mutualidades a los que se refiere el Decreto con destino a la construcción de proyectos de Viviendas Protegidas aprobadas por el Instituto Nacional de la vivienda. Disposiciones, que fueron completadas por la Ley de 27 de diciembre de 1947<sup>(436)</sup> desarrollada a su vez, por Decreto de 29 de octubre de 1948<sup>(437)</sup> que reguló la concesión de préstamos por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional y Cajas de Ahorro.

La Ley, breve pero importante dispuso que el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional podía conceder préstamos para la construcción de Viviendas Protegidas, así como, conceder prestamos a los diferentes organismos oficiales que por aplicación de los dispuesto en la Ley de 1939 edificasen Viviendas Protegidas para sus funcionarios, empleados, obreros con la ayuda económica del Instituto Nacional de la Vivienda requiriéndose, en cada caso, el acuerdo previo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Departamento respectivo. En este Acuerdo se determinaría con arreglo a qué créditos habría de efectuarse la amortización de los prestamos recibidos<sup>(438)</sup>. Asimismo, se disponía que las Cajas de Ahorro, tanto las fundadas por

---

(434) Así se disponía en el Artículo 6º de la norma.

(435) Decreto de 17 de junio de 1947.

(436) RCL 1947, 1669, BOE de 30 de diciembre de 1947.

(437) RCL 1948, 1415, BOE de 27 de noviembre de 1948.

(438) Artículo 1º de la Ley

la Corporaciones de Régimen Local como las creadas por iniciativa privada y que se regían por Estatuto de 14 de marzo de 1933, podían conceder préstamos para la construcción de viviendas en iguales términos que el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional. Además, las Corporaciones Locales, (tanto las Diputaciones como los Ayuntamientos) quedaban autorizadas para concertar los préstamos con las entidades de crédito y ahorro, siempre que los expedientes fueran especialmente tramitados y aprobados por el Instituto Nacional de la Vivienda y no se hubiesen comprometidos otras garantías que las hipotecarias<sup>(439)</sup>.

En relación con los beneficios económicos otorgados para las Viviendas Protegidas, se destacan en este lugar, por su evolución normativa: los anticipos condicionados y las primas a la construcción.

Respecto de los primeros: los anticipos condicionados o sin intereses reintegrables a largo plazo, se trataba de un préstamo a largo plazo a devolver por anualidades. Esta modalidad de anticipos condicionados sólo podían afectar<sup>(440)</sup> a las Entidades Públicas<sup>(441)</sup>, como: Ayuntamientos, Diputaciones, Sindicatos y Organizaciones del Movimiento. Disposiciones posteriores, lo extendieron también a: las Diócesis y Parroquias; a RENFE; Instituto Social de la Marina y Cofradías; Gremios y Pósitos de Pescadores; Empresas que construyan viviendas para su personal<sup>(442)</sup>; Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana; Entidades y Cooperativas acogidas a la legislación de Casas Baratas; Organismos Autónomos; Mutualidades Benéficas de Funcionarios y Empleados y al Instituto Nacional de Colonización<sup>(443)</sup>.

---

(439) Artículo 4º de la Ley

(440) Se entiende en el sentido de ser beneficiarios de los mismos.

(441) Según expone Bernardo. Landeta, óp.cít, pág. 130.

(442) Sin perjuicio de que habrá de volverse más adelante sobre el particular es interesante destacar la existencia en este sentido de la Ley 17 de junio de 1946 sobre la construcción de viviendas protegidas por empresas industriales. Publicada en el BOE de 18 de junio de 1946, núm.199. (RCL 1946, 1134)

(443) Sobre el régimen Jurídico, competencias y funciones del Instituto

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

Igualmente, gozaban de este beneficio las Viviendas Protegidas construidas para el personal del Servicio Nacional del cultivo del Tabaco<sup>(444)</sup>, o las Viviendas Rurales como ponía de manifiesto el Decreto de 3 de febrero de 1945<sup>(445)</sup> o las designadas en el Decreto Ley de 12 de noviembre de 1948<sup>(446)</sup>. Destáquese, además el específico marco de relaciones que el establecimiento de estos beneficios económicos significaba en orden a la comunicación de los mismos<sup>(447)</sup>.

El abono del anticipo se realizaba por anualidades, que no podían exceder de veinte (20). Éstas comenzaban "al año siguiente del plazo marcado a los préstamos," y, si no lo hubiera "desde el año siguiente a la fecha de la calificación de la vivienda"<sup>(448)</sup>. En lo que a las primas a la construcción se refiere, éstas aparecían descritas en el artículo 4 de la Ley de Viviendas Protegidas y en el 35 a 38 del Reglamento. Consistían en que se entregaba al promotor a título gratuito una cantidad que oscilaba entre el 10 y el 20% del coste real de la construcción sin computar el valor de los terrenos.

De estos anticipos se beneficiaban las Viviendas construidas por Cooperativas de obreros, artesanos, o labradores, en que los propios

---

Nacional de Colonización víd. Págs. 29 y ss del presente.

<sup>(444)</sup> Ello en virtud del Decreto de 11 de septiembre de 1945, publicado en el BOE de 26 de octubre de 1945 núm. 299. (RCL 1955, 1409)

<sup>(445)</sup> RCL 1945, 243, BOE de 15 de febrero de 1945, núm. 46.

<sup>(446)</sup> RCL 1389, 1948, BOE de 21 de noviembre de 1948, núm. 326

<sup>(447)</sup> Así, la Orden de 25 de junio de 1955 sobre la comunicación de Préstamos de Anticipo al Instituto Nacional de la Vivienda (BOE de 3 de junio de 1955, núm.184.)

<sup>(448)</sup> En este sentido, Bernardo Landeta (en Op. Cit. Pág. 131), que recoge a su vez el contenido del artículo 32 del Reglamento al decir:

"Los anticipos se reintegrarán en el número de anualidades señaladas en la concesión, que no podrán exceder de veinte y el reintegro empezará al año siguiente del plazo marcado a los préstamos a que se refiere el párrafo b) del artículo 29 y sin no hubiese préstamo contraído, desde el año siguiente a la fecha de calificación de la vivienda".

socios aportasen su trabajo personal en proporción considerable que constase en el proyecto presentado y cuando las viviendas por el conjunto de sus condiciones, pudieran ser presentadas como modelos entre las de su clase dentro de la Comarca. Además se podían conceder primas para la reforma fundamental de la viviendas de obreros, labradores y artesanos, en la forma determinada por las Ordenanzas<sup>(449)</sup>.

Algunas normas posteriores complementaron este régimen jurídico. Mayo Gayarre y Martín-Artajo<sup>(450)</sup> describían la normativa inmediatamente posterior a la Ley y Reglamento que examinamos, destacando la incidencia de las mismas en la expresión detallada del régimen de las Viviendas Protegidas. Desde el Decreto del Ministerio de Trabajo de 15 de diciembre de 1939 autorizando al Instituto Nacional de la Vivienda a conceder acumulación de primas a la construcción y anticipos, definidos en el Reglamento<sup>(451)</sup> hasta el Decreto de 25 de enero de 1941 por el que se concedían determinados beneficios a los proyectos de Viviendas presentados por la Delegación Nacional de Sindicatos y aprobados por el Instituto; y el Decreto de 6 de abril de 1943<sup>(452)</sup> por el que se autorizaba al Instituto Nacional de la Vivienda para la concesión de primas a la construcción que ampliaba el beneficio a las Viviendas construidas por entidades constructoras para obrero, artesano, pescador o labrador<sup>(453)</sup>.

---

<sup>(449)</sup> Artículo 36 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

<sup>(450)</sup> En *Viviendas Protegidas: Directrices del Régimen de protección a la Vivienda*. Instituto Nacional de la Vivienda. Madrid, 1947. Texto que incorpora la Legislación de Viviendas Protegidas compilada y comentada por Mayo Gayarre y Martín-Artajo (Secretaría del Instituto Nacional de la Vivienda).

<sup>(451)</sup> Op. Cít. Págs. 175 y ss. Boletín Oficial de 24 de diciembre de 1939.

<sup>(452)</sup> (RCL I1943, 580), BOE de 15 de abril de 1943, núm.105.

<sup>(453)</sup> También en este último caso de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de 15 de diciembre de 1939 y de 25 de enero de 1941 que les confiere ese beneficio y la acumulación del anticipo.



## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

En esta relación de disposiciones de desarrollo, se incluían igualmente:

- El Decreto de 3 de febrero de 1945<sup>(454)</sup>- ya citado- para las construcciones de Viviendas Rurales que fueran habitadas por sus dueños sean labradores u obreros siendo el Instituto el que les concediera la correspondiente prima a la construcción.
- El Decreto de 21 de abril de 1950<sup>(455)</sup> que en expresión del Prof. Landeta extendió el beneficio a los particulares y las entidades (con una limitación y es que el presupuesto podía exceder inicialmente de 30.000 pesetas<sup>(456)</sup>).

Así como dos Decretos: el primero de 21 de junio de 1952, relativo a los beneficios a las empresas que construyesen viviendas con destino a su personal. En esta norma se planteó el beneficio de la prima, pudiéndose pagar éste bien en material de construcción para la obra o bien en dinero metálico. El segundo Decreto, de la misma fecha, contenía específica previsión sobre la concesión de beneficios a las Cooperativas de Edificación<sup>(457)</sup>.

Interesante, por lo demás resulta la afirmación del Prof. Landeta<sup>(458)</sup> que al considerar que todas las disposiciones que regulaban esta cuestión fueron derogadas por el Reglamento vigente,

---

<sup>(454)</sup> RCL 1945, 243, BOE de 15 de febrero de 1945, núm. 46.

<sup>(455)</sup> RCL 1950, 636, BOE de 19 de mayo de 1950

<sup>(456)</sup> Si bien, con las modificaciones posteriores operadas por Decretos de 10 de noviembre de 1950 que la lleva a 40.000 pesetas; el Decreto de 14 de enero de 1955 en 50.000 pesetas y el Decreto de 21 de junio de 1952 que permite la concesión de esta serie de primas a la construcción de viviendas protegidas para obreros con el límite de aportación personal a que se refiere el Decreto de 16 de noviembre de 1951. Recuérdese que la aportación personal o en metálico de los beneficiarios debía ser superior al 5% (Así, en Villar Ezcurra, J.L. Op.cít. Pág. 152, en referencia a contenido de nota a pie de página núm. 152 de la misma obra.

<sup>(457)</sup> RCL 1952, 1128, BOE de 9 de agosto de 1952.

<sup>(458)</sup> Op. Cít. Pág.132

gusta utilizar la expresión; "salvo el Decreto de 25 de enero de 1941, que está silenciado". Salvando la específica previsión del silencio como una "técnica" poco ortodoxa de expresar el desuso en el que las disposiciones caen cuando políticamente se arbitran otros mecanismos normativos.

En cuanto a la calificación jurídica de la figura se llega a afirmar que se trata de una donación con carga. Esto significaba entender que la vivienda debía mantenerse en el régimen de Viviendas Protegidas por que si se producía la descalificación de la vivienda ello implicaba la devolución de las cantidades, configurándose como "una de las prestaciones del contrato administrativo de promoción".

### **C. NORMAS CONSTRUCTIVAS DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS: LAS ORDENANZAS PARA LA EDIFICACIÓN Y LA ESPECÍFICA ORDENACIÓN DEL SUELO**

Las políticas de protección a la Vivienda examinadas, comprensiva de un conjunto de beneficios otorgados a la construcción de Viviendas Protegidas, utilizaron para su consecución técnicas urbanísticas. Técnicas que posteriormente se incorporaron a la legislación urbanística. La primera de ellas era la cesión de suelo para la construcción de viviendas. Así, el Decreto de 16 de octubre de 1941<sup>(459)</sup> autorizó a las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Ayuntamientos la cesión de terrenos con el objeto de construcción de Viviendas Protegidas. A través de esta norma, las Corporaciones Locales quedaron facultadas para adquirir los terrenos con destino a las cesiones por los "trámites de la expropiación forzosa, mediante la aplicación de los preceptos que la regulan para las obras de utilidad pública"<sup>(460)</sup>.

La valoración de los terrenos cedidos se controlaba respecto de su repercusión en el precio de la vivienda<sup>(461)</sup>. Esta expresión

---

<sup>(459)</sup> RCL 1941, 1924, BOE de 11 de noviembre de 1941.

<sup>(460)</sup> Artículo único del Decreto. Págs. 1923-1924. BOE de 11 de noviembre.

<sup>(461)</sup> Así, se reconoce en la orden de 15 de noviembre de 1943 que se refiere a la valoración de los terrenos cedidos (RCL 1507, 1943), BOE de 21 de noviembre de 1943.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

manifestada por el Instituto Nacional de la Vivienda en la declaración de no aptos para aquellos terrenos excesivamente caros y costosos, conllevó la formalización escrita de no tramitar proyecto alguno en el que el valor de los terrenos represente más del 10 por 100 del presupuesto total protegido, salvo casos excepcionales<sup>(462)</sup> con ello se reconocía la importancia del valor del suelo en el proceso edificatorio, y en la construcción de Viviendas Protegidas, y la necesarias limitaciones que había que imponer en el mercado para evitar procesos especulativos constantes en todo régimen normativo. Pero, sobre estas cuestiones volveremos con posterioridad, válganos en este lugar, solamente el presente apunte.

Por último, la normativa hacía específica referencia al régimen correspondiente a la descalificación de las viviendas. No es infrecuente encontrar en la normativa el término “desvinculación” para referirse al supuesto que ahora desarrollamos como descalificación, lo que parece querer decir el legislador es, que el régimen jurídico aplicable a la vivienda deja de ser el protegido, y por consiguiente, no es posible encontrar las limitaciones y beneficios que implica la consideración de las Viviendas Protegidas.

La descalificación se podía solicitar voluntariamente por los propietarios. En cuyo caso, era preciso estar a lo dispuesto en los artículo 12 y 17.7ª de la Ley, así como, el artículo 89 del Reglamento de Viviendas Protegidas. Esta podía obtenerse del Instituto Nacional de la Vivienda de forma definitiva <sup>(463)</sup> y se debía llevar a cabo "sólo en casos en que se estime la petición justificada" según se desprendía del articulado, con las consecuencias jurídicas apuntadas.

---

<sup>(462)</sup> En estos casos excepcionales debidamente justificados y por motivos graves se podían aceptar proyectos en los que el precio del suelo excediera del 10% reconociéndose a la entidad constructora el valor de aportación de dicho 10%.

<sup>(463)</sup> Que señala que corresponde el Instituto Nacional de la Vivienda: "Aprobar los terrenos edificables y los proyectos de construcción de las calificaciones definitivas de viviendas protegidas y conceder, en su caso, las descalificaciones voluntarias".

### 2º. LA FORMULACIÓN DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN A LA VIVIENDA: LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA Y LAS BONIFICABLES

La crisis interna que motivó la reorganización de Departamentos Ministeriales en 1941 y los cambios nominales en la distribución del poder ocasionada por la relación entre falangistas, monárquicos y el ejército, abrió para el régimen una nueva estrategia política - no sólo exterior<sup>(464)</sup>- sino económica. Apenas se había puesto en marcha la política de vivienda derivada de la Ley de abril de 1939 se auspiciaba la introducción de nuevas disposiciones con una nueva formulación de contenidos que vinieron a reflejarse en la Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre Viviendas de la Clase Media<sup>(465)</sup>.

A ello había que añadir, las primeras medidas adoptadas con respecto a la conservación de las edificaciones en cumplimiento de la Orden de 29 de febrero de 1944<sup>(466)</sup> sobre las Condiciones Higiénicas Mínimas que debían reunir las viviendas que se construyesen. Esta norma, en cuyo cumplimiento intervenía la Comisión Central de Sanidad Local, se orientó a asegurar la habitabilidad de las viviendas, y afectó a la totalidad de las viviendas que se construyesen con independencia del régimen jurídico en el que hubieran sido construidas. Así, entre otras condiciones se exigía que las edificaciones construidas destinadas a vivienda asegurasen el aislamiento de la humedad en muros y suelos, así como el aislamiento térmico<sup>(467)</sup>, lo que se hizo a

---

(464) Con la formación de voluntarios de la División Azul, en plena Guerra Mundial

(465) Esta es la norma de partida que introduce los caracteres de este régimen jurídico y a la que ha de hacerse correspondiente mención en cuanto determina los contenidos y la política experimentada en materia de vivienda, en ese momento. Sin perjuicio de considerar a este régimen un complemento del anterior de Viviendas Protegidas y con esenciales coincidencias en torno al régimen de las Viviendas Bonificables.

(466) RCL 1944, 299. BOE de 1 de marzo de 1944, Modificado por la Orden de 29 de febrero de 1944 (RCL 1944, 323).

(467) Condición 14 de la Orden de 29 de febrero de 1944.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

nivel de Orden Ministerial y no de Ordenanza Municipal, como hubiera podido hacerse<sup>(468)</sup>.

Por ello, cuando ese mismo año, 1944, se introdujo un nuevo régimen de protección a la Vivienda, lo hizo en la vigencia de todas las disposiciones examinadas.

El 25 de noviembre de 1944<sup>(469)</sup> se publicó una Ley que estableció el régimen jurídico de las Viviendas de Clase Media. Régimen desarrollado por Decreto- Ley de 7 de marzo de 1947<sup>(470)</sup>. El cumplimiento de la Ley de 1944 se llevó a cabo a través de la Orden de 7 de febrero de 1945<sup>(471)</sup>, que condensaba las principales cuestiones que se suscitaban con relación a los "beneficios y exenciones concedidas"<sup>(472)</sup> por la norma. Norma que fue objeto de modificación posterior a través de las Ordenes<sup>(473)</sup> de: 5 de abril de 1945 y de 15 de junio de 1945<sup>(474)</sup>, y de 30 de marzo de 1948<sup>(475)</sup> relativas a las normas para conceder préstamos en este tipo de vivienda.

---

<sup>(468)</sup> Ello no olvidaba el relevante papel que debían asumir las Ordenanzas Municipales en la salvaguarda de la salubridad pública de las edificaciones.

<sup>(469)</sup> Esta es la norma de partida que introduce los caracteres de este régimen jurídico y a la que ha de hacerse correspondiente mención en cuanto determina los contenidos y la política experimentada en materia de vivienda en ese momento. Sin perjuicio de considerar a este régimen un complemento del anterior de Viviendas Protegidas y con esenciales coincidencias en torno al régimen de las viviendas bonificables.

<sup>(470)</sup> Pueden citarse igualmente las disposiciones que prorrogan el régimen anteriormente descrito y que se integran por; el Decreto de 19 de octubre de 1945 de 15 de noviembre de 1946 y de 9 de noviembre de 1947; la Disposición Adicional 2ª del Decreto- Ley de 19 de noviembre de 1948 y el Decreto de 14 de diciembre de 1951, Decreto de 14 de diciembre de 1956, y la Orden de 12 de junio de 1957 sobre régimen transitorio.

<sup>(471)</sup> RCL 1945, 224, BOE de 11 de febrero de 1945, núm. 42.

<sup>(472)</sup> Sobre los que se volverá más adelante.

<sup>(473)</sup> Y del Decreto de la misma fecha (RCL 1945, 821) sobre los Beneficios de las Viviendas de Clase Media.

<sup>(474)</sup> Se debe considerar la existencia de dos ordenes de la misma fecha que atienden a esta cuestión. Ambas publicadas en el BOE de 18 de junio de 1945, (Orden Núm. 821- 822). En lo que respecta a los contenidos se atiende a las normas para conceder préstamos de las Viviendas de Clase Media. y los

La razón que motivó a adopción de este nuevo régimen de protección de Viviendas de Clase Media se encontraba en la necesidad de emprender una acción coyuntural sobre la reducción del paro. Acción que se complementó a partir de 1948 con la introducción de otro régimen de protección: el de las Viviendas Bonificables<sup>(476)</sup>.

Respecto del primero de los regimenes que sucedieron en el tiempo a las Viviendas Protegidas, (el de Viviendas de Clase Media) los préstamos destinados a la construcción de este tipo de vivienda se encontraban en una normativa dispersa, encuadrada en el tenor de la Ley de 1944<sup>(477)</sup>. Entre dicha normativa destacó la Ley de 8 de junio de 1947<sup>(478)</sup> sobre la concesión de estos préstamos por las Cajas de Ahorro, que fue desarrollada por la Orden de 28 de febrero de 1948, sobre cumplimiento de los préstamos concedidos<sup>(479)</sup>.

A ello había que añadir, el Decreto - Ley de 19 de noviembre de 1948<sup>(480)</sup> que aprobaba el Texto Refundido para las Viviendas de Clase Media derogando la Ley de 25 de noviembre de 1944<sup>(481)</sup>. Norma ésta

---

beneficios correspondientes a las viviendas de Clase Media.

(475) BOE de 20 de abril de 1948, núm. 111, Págs. 1490 RCL 441, que incorpora la normativa relativa a la aplicación de la normativa sobre viviendas de clase media, integrando referencia correspondiente a la composición competencia y funciones de la Juntas provinciales de Paro, así como las correspondientes referencias en torno a la expropiación forzosa destinada a este tipo de viviendas.

(476) De las que nos ocuparemos con posterioridad en el Capítulo III de este trabajo.

(477) Entre otras disposiciones pueden considerarse la Orden de 18 de junio de 1945 que establece el modelo de solicitud de préstamos para Viviendas de Clase Media, (RCL 1945, 855), publicado en el BOE de 25 de junio de 1945, núm. 176.

(478) BOE de 10 de junio de 1947, núm. 161. Págs. 3302.

(479) En este sentido, es posible encontrar también referencia también a la Orden de 14 de abril de 1948.

(480) Corrección de errores del mismo texto en la Orden de 7 de febrero de 1949, RCL 190 y BOE de 12 de febrero de 1949, Pág. 739.

(481) Esta norma fue publicada en el BOE de 13 de diciembre de 1948, RCL 1489. núm.348

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

que establecía la composición y funciones de la Junta Nacional de Paro<sup>(482)</sup>, integrando de manera complementaria el conjunto de disposiciones sobre Viviendas de la Clase Media.

Pues bien, el conjunto de disposiciones que integraron el régimen de Viviendas de Clase Media, lo comprendían también disposiciones situadas en otro preciso momento histórico<sup>(483)</sup>, que operaron una suerte de reconocimiento de los derechos adquiridos a los propietarios de Viviendas de Clase Media, permitiendo cotejar hasta que punto el abigarramiento normativo que experimenta la Vivienda lleva a contrapesar y solapar distintos regímenes normativos con una terminología poco precisa y una orientación dispar.

Cuestión en la que incidió sin duda alguna, la inexacta expresión de la vigencia de estas disposiciones, que en aplicación del Código Civil, hubieran podido quedar derogadas sin mas por la elaboración de disposiciones normativas del mismo rango que contuviesen una ordenación contraria a la contemplada en la norma. Pues bien, esto no sucede en lo que respecta a la vigencia del régimen de Viviendas de la Clase Media, lo que en expresión del Prof. Bernardo Landeta<sup>(484)</sup>

---

<sup>(482)</sup> Posteriormente aclarada en Orden de 2 de febrero de 1949 Publicada en el BOE de 12 de febrero de 1949, núm. 43. Págs. 734. RCL 184. Esta Orden no sólo va a aclarar los extremos relacionados con el Decreto-Ley de 1948, sino con la Ley anterior de 1944 para este grupo normativo

<sup>(483)</sup> Aunque no sea éste el lugar de su desarrollo, encontramos también significativas referencias a este régimen jurídico en dos disposiciones que constituirán, por sí mismas, elementos de estudio más adelante al configurar regímenes jurídicos posteriores de protección a la vivienda. Nos referimos: a la Orden de 10 de junio de 1954 (BOE de 28 de junio de 1954, núm., 209. RCL 1954, 1154.. Págs. 5187) que estableció el Texto Refundido de las Viviendas de Renta Limitada y haciendo específica mención a las Viviendas de Clase Media Texto sobre él se volverá más adelante. El segundo es el Decreto de 24 de junio de 1968 que aprobó el Reglamento de las Viviendas de Protección Oficial (BOE de 7 de septiembre de 1968, núm. 216. RCL 1584). A cuyo estudio habremos de dedicar un epígrafe tanto en esta primera parte de este trabajo, como en la segunda parte, por ser ésta la denominación que ha persistido como régimen aglutinador del significado de la protección jurídica de la Vivienda en España.

<sup>(484)</sup> Pág. 154 de Bernardo Landeta: *Sistema Jurídico de Viviendas de Protección Oficial*. Volumen I y Vol. II. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona. 1970

significaba que esta legislación "no requiere derogación". Razón de más para apreciar dicha coexistencia de regímenes sin aparente ordenación jurídica.

La regla general, impuesta por la normativa sobre Viviendas de Clase Media era que la solicitud para ejecutar las obras debía hacerse en el plazo de doce meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley y terminarse dentro de los treinta y seis (36) meses a contar desde la fecha en que se hubiere concedido la autorización<sup>(485)</sup>. Aunque, el Decreto de 15 de noviembre de 1946<sup>(486)</sup> establecía la posibilidad de pedir la prórroga del plazo para solicitar la concesión de beneficios de la Ley de 1944 y, un año más tarde, la Orden de 2 de junio de 1947<sup>(487)</sup>, reguló la aplicación de los beneficios concedidos por la legislación de Viviendas de Clase Media.

En el mismo sentido, el Decreto de 16 de diciembre de 1950<sup>(488)</sup> estableció la posibilidad del otorgamiento de prórrogas para la terminación de este régimen de viviendas<sup>(489)</sup>.

Resulta, por lo demás, harto complejo delimitar con precisión la vigencia de todas y cada una de las normas que conforman el régimen jurídico descrito. Para el Prof. Villar Ezcurra<sup>(490)</sup> este régimen fue derogado por la Ley de 15 de junio de 1954, sin perjuicio de las determinaciones propias de temporalidad que se contuvieran en sus

---

<sup>(485)</sup> Artículo 1º de la Ley de 1944

<sup>(486)</sup> RCL 1946, 1783, I BOE de 15 de noviembre de 1946, núm. 352. Págs.8806. y ss..

<sup>(487)</sup> BOE de 6 de junio de 1947, núm. 157. Págs.- 3217.

<sup>(488)</sup> RCL 1950, 1528, I BOE de 27 de diciembre de 1950, núm.361. Págs.6017 y ss.

<sup>(489)</sup> Posteriormente, Decreto de 14 de diciembre de 1951 (RCL 1951, 1522, BOE de 22 de diciembre de 1951.núm. 356. Págs. 5805) otorgó la prórroga para la terminación de edificios de Clase Media.

<sup>(490)</sup> Villar Ezcurra, *La Protección Pública a la Vivienda*. Montecorvo 1981, con relación a este momento histórico examinado. Pág. 158.



## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

disposiciones normativas. En cambio, Bernardo Landeta<sup>(491)</sup> ha apuntado, además, al contenido del Decreto- Ley de 19 de noviembre de 1948<sup>(492)</sup>.

La existencia de diversas situaciones jurídicas a la entrada en vigor de la normativa sobre Viviendas de Clase Media exigió en la línea de una profusión normativa - que se nos antoja alarmante-, clarificar la interpretaciones introducidas sobre el régimen transitorio aplicable<sup>(493)</sup>. Toda vez que, no era infrecuente la coexistencia de disposiciones que no incorporaban tablas de derogaciones, ni hacían específica previsiones sobre su vigencia y afecciones.

Así, la Orden de 2 de febrero de 1949<sup>(494)</sup> previó que: "siempre que se solicitara en los proyectos presentados antes de la publicación del Decreto-Ley de 1948 y que no se hubiese obtenido la calificación provisional podían gozar de todos los beneficios que confería<sup>(495)</sup> el Decreto Ley de 1948"<sup>(496)</sup>.

Complementariamente, la Disposición Transitoria 2ª de la Ley de 15 de junio de 1954 sobre Viviendas de Renta Limitada<sup>(497)</sup> señalaba:

"Las solicitudes aprobadas, con anterioridad a la fecha de la promulgación de la presente Ley, al amparo de lo dispuesto en la Ley de 25 de noviembre de 1944, y Decretos- Leyes de 19 de

---

<sup>(491)</sup> Op. Cít. Pág. 154

<sup>(492)</sup> A la Disposición Final Primera de la misma.

<sup>(493)</sup> Así, se desprendía del Decreto- Ley de 19 de noviembre de 1948; la Ley de 15 de junio de 1954 (en su Disposición Final); la Orden de 2 de febrero de 1949 (Publicado en el BOE de 12 de febrero de 1949, RCL 184., núm. 43. Págs., 734); las disposiciones contenidas en el Decreto de 14 de diciembre de 1956; y la Orden de 12 de junio de 1957.

<sup>(494)</sup> Cit. Ut supra.

<sup>(495)</sup> Así, en el Artículo 1ª de la norma.

<sup>(496)</sup> Exprsión contenida igualmente en Bernardo Landeta.

<sup>(497)</sup> Sobre la que luego volveremos.

noviembre de 1948 y de 27 de noviembre de 1953 continuarán rigiéndose por dichas disposiciones especiales"<sup>(498)</sup>.

Además, la construcción de Viviendas de Clase Media implicó la creación de Cédulas de Reconstrucción Nacional, en el marco de la Ley del Paro Obrero de 1945<sup>(499)</sup>, y del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional. Cédulas creadas por el Decreto de 28 de mayo de 1945<sup>(500)</sup> cuya Exposición de Motivos apuntaba:

"Para que la Ley de 25 de noviembre de 1944 relativa a la construcción de viviendas para la denominada Clase Media, adquiera todo el vigor, y desarrollo deseados, se hace preciso, en primer término; atender a su adecuada ordenación económica, pues de nada serviría que sus normas enfocasen clara y resueltamente el problema que se trata de resolver si al llevarlas a la práctica la escasez de medios económicos o su no concreta organización frustraran el éxito de la empresa; en segundo lugar parece imprescindible que se vigore la intervención y vigilancia de los órganos del Estado, encargados de su ejecución pues siendo su contenido eminentemente social, al Estado compete

---

<sup>(498)</sup> Complementarte, la regulación expresada por el Prof. Landeta, al remitir al desarrollo de este precepto por la Disposición Transitoria 2ª del Reglamento en relación con las Viviendas que se acojan al Decreto- Ley y también al Decreto de 14 de diciembre de 1956 y la Orden de 12 de junio de 1957 (RCL 897, 1957), BOE de 29 de junio de 1957, núm. 168, en el sentido de concederles plenos efectos en cuanto a los beneficios que corresponden a dichas viviendas "aunque se hubiese sustituido el solar en que se proyectase la edificación siempre que se halle enclavado en el mismo término municipal que aquél en que se reúnan los demás requisitos que se enumeran en los artículos 1 y 2 de la Orden"

Bernardo Landeta señala:

"Si se tratara de haberse aprobado la solicitud antes de la promulgación del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, después de su promulgación se solicitará la ampliación del inmueble en altura también gozan de los beneficios que le hubiesen sido otorgados en la calificación provisional si están acogidos al Decreto- Ley de 27 de noviembre de 1953, más solamente de los tributarios las viviendas acogidas a la Ley de 25 de noviembre de 1944, y al Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948".

<sup>(499)</sup> BOE de 7 de enero de 1946, núm. 7. Pág. 234.

<sup>(500)</sup> Este Decreto citado se refiere a la reorganización de la Junta Interministerial y la creación de cédulas de reconstrucción. y BOE de 8 de junio de 1945, núm. 159. Págs. 954 - 955 (RCL 1945, 773).

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

---

orientar y dirigir su desenvolvimiento para que no se desvirtúen los objetivos fundamentales propuestos".

Mandato normativo que materializó el Artículo 6 del Decreto al decir:

"Se autoriza al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional para emitir cédulas de Reconstrucción Nacional en la cuantía que se fije por el Ministerio de Hacienda, para financiar las operaciones que realice conforme a la Ley de 25 de noviembre de 1944, y para el cumplimiento de las demás finalidades previstas en su Ley fundacional de 16 de marzo de 1939".

A ello hay que añadir, que las Instituciones de Previsión y Ahorro debían suscribir estas Cédulas de Reconstrucción Nacional, por un importe igual a la tercera parte de las cantidades que conforme a la Ley de 29 de junio de 1943, debían destinar obligatoriamente a inversiones sociales que se computarían, caso necesario, en la forma prevista por la Ley de 25 de noviembre de 1944 <sup>(501)</sup>.

En lo que respecta al contenido y el ámbito de aplicación del régimen de Viviendas de Clase Media, dentro de dicho régimen se encontraban <sup>(502)</sup>:

- 1) Las edificadas sobre solares anteriormente ocupados por otras que hubieran quedado destruidas total o parcialmente (y procedente, por tanto de ruinas).
- 2) La reanudación de obras paralizadas en fincas destinadas a viviendas.
- 3) La ampliación tanto en altura como en superficie, de edificaciones existentes, siempre que su destino fuera el de

---

<sup>(501)</sup> En este sentido, se dictaría la Orden de 31 de enero de 1949 incorporando las normas al Instituto de Crédito para la reconstrucción Nacional. BOE de 14 de febrero de 1949, núm. 45. Págs. 766. RCL 1949, 205

<sup>(502)</sup> Artículo 2 de la Ley de 25 de noviembre 1944

viviendas para renta y se aumentase el número de aquellas. Estas viviendas adicionales disfrutaban de los beneficios establecidos con tal de que se cumpliesen los requisitos exigidos independientemente de las rentas que produjesen y del fin a que se destinasen las viviendas existentes antes de la ampliación (elevación del número de plantas siempre que se consiguiera mayor número de viviendas)

- 4) La existencia de aquellas viviendas cuyo destino facilite el traslado de inquilinos de otros inmuebles enclavados en zonas insalubres o que hayan de adquirir mejora notable por nuevas construcciones.
- 5) Las edificaciones de nueva planta con destino a viviendas sobre solares<sup>(503)</sup> existentes.

Así, la descripción de supuestos en los que era posible encontrar actuaciones en este régimen jurídico puso de manifiesto la importancia del establecimiento de una clasificación de las viviendas en función de su Superficie Útil<sup>(504)</sup> y categoría.

Se distinguían tres tipos de viviendas:

- a) Las de extensión superior a los 110 m<sup>2</sup> y hasta 150 m<sup>2</sup><sup>(505)</sup>. Asimismo se determinaba que en chalés y hoteles se ampliaba dicho límite hasta 160 metros cuadrados sumándose los de las

---

<sup>(503)</sup> Así, la legislación sobre Edificación Forzosa y Registro de Solares específicamente sobre los solares, y el Reglamento de Edificación Forzosa de 23 de marzo de 1964. Texto sobre el que se volverá más adelante.

<sup>(504)</sup> La Ley de 1944, en su Artículo 3<sup>a</sup> entendía por superficie útil.: "La total de cada vivienda, con deducción de la ocupada por pasillos, tabiques, muros y voladizos exteriores no cubiertos".

A ello hay que añadir la Orden de 7 de febrero de 1945 que señalaba no debía descontarse los pasillos de más de 90 cms de ancho y de más de 4 ms de longitud y además, no admitía como habitaciones de paso los dormitorios- como ha expresado Bernardo Landeta en op. Cít, Págs. 159.- relacionando, igualmente, en este contenido la Orden de 14 de abril de 1948, ya citada.

<sup>(505)</sup> Según la Orden de 15 de junio de 1945.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

diversas plantas, y no computándose el garaje siempre "que no excediera de veinte (20) metros cuadrados y admitiendo que la superficie del jardín no exceda del quíntuplo de la planta baja<sup>(506)</sup>". Además, si las viviendas tenían como finalidad la utilización por familias numerosas<sup>(507)</sup>, se establecía que la superficie se podrían ampliar en catorce (14) metros cuadrados por hijo que exceda de cinco.

b) Viviendas con superficie superior a 80 metros cuadrados y hasta los 110 metros cuadrados.

c) Viviendas comprendidas entre los 60 y los 80 metros cuadrados.

Una característica significativa de este régimen jurídico era el establecimiento de tres tipos de viviendas aun en cada supuesto descrito<sup>(508)</sup> lo que permitió una diversa expresión tipológica que diversificó la oferta y contribuyó a ampliar el parque inmobiliario.

Entendemos, sin embargo, que la previsión contenida en el Artículo 2 del Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 en torno a los proyectos que denomina como "declarados provisionalmente bonificables<sup>(509)</sup>", no son en rigor, como expresa el Prof. Landeta<sup>(510)</sup> proyectos de viviendas de Clase Media, sino como el tenor de la norma indica "proyectos de viviendas bonificables". Y ello por cuanto, los

---

(506) Artículo 1 de la Orden.

(507) Recuérdese, en este sentido, la importancia de esta conceptualización por los beneficios que obtenían las familias numerosas, específicamente en el ámbito que nos interesa de vivienda y habitación.

(508) Así podrían encontrarse viviendas de categoría primera, segunda y tercera en función de los materiales utilizados, según disponían los artículos 10 - 14 del Reglamento de desarrollo de la Ley de 1944 (Ordenes ya citadas).

(509) Sobre el régimen y la definición de las Viviendas Bonificables Víd. Capítulo III, que desarrollamos a continuación

(510) Op. cit. Pág. 154.

beneficios aplicables serán los de este tipo de viviendas y no los del régimen anterior(esto es , de Clase Media)<sup>(511)</sup>.

### **A. BENEFICIOS INCORPORADOS Y CONTENIDOS DEL RÉGIMEN DE VIVIENDAS DE CLASE MEDIA.**

El régimen de Viviendas de Clase Media se caracterizó, además como puede verse, por la profusión normativa de desarrollo que lo complementó para temas puntuales, y por su orientación normativa en la descripción de los beneficios otorgados a las Viviendas de Clase Media. Por beneficio, hay que entender al igual que sucediera para el régimen de Viviendas Protegidas, aquellas actuaciones protectoras previstas en la norma de las que se beneficiaban las viviendas que hubieran obtenido la calificación Definitiva bajo ese régimen jurídico.

Para el régimen de Viviendas de Clase Media el Decreto de 5 de junio de 1945<sup>(512)</sup> estableció la "preferencia para el suministro de materiales"<sup>(513)</sup> al igual que sucediera para las Viviendas Protegidas y, complementariamente, la Orden de 26 de junio de 1945<sup>(514)</sup> recogió los Beneficios Fiscales para la construcción de viviendas.

Así, respecto del suministro preferente de materiales, cuyas características definitorias habían sido ya descritas para otros

---

<sup>(511)</sup> Según se desprende del tenor literal del precepto que comentamos se trataría de viviendas bonificables. La confusión aquí puede haberse producido al prever el Artículo 1, la obtención de la calificación provisional de las Viviendas como Bonificables, refiriéndose la norma a los beneficios para las Viviendas de Clase Media. Como quiera que más adelante volveremos sobre el régimen jurídico aplicable a las Viviendas Bonificables, bástenos en este extremo constatar la ambigüedad del texto, sin perjuicio de su significación para el régimen que estudiamos.

<sup>(512)</sup> BOE de 28 de junio del mismo año, núm. 209, Págs. 687.

<sup>(513)</sup> Fruto de la trascendencia que en estos momentos adquiriría el proceso constructivo.

<sup>(514)</sup> BOE de 8 de agosto de 1945. núm. 220, Págs. 1000.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

regímenes anteriores <sup>(515)</sup>, el Decreto de 5 de junio de 1945, señalaba <sup>(516)</sup>:

"Es indudable, que las circunstancias actuales imponen un ritmo pausado al suministro de material para la edificación y que tal demora perturba la celeridad con que deben construirse los inmuebles destinados a remediar nuestra precaria situación de alojamientos módicos y confortables, a la vez que dificulta el trabajo normal para quienes vienen incorporando su labor a esta clase de actividades".

Igualmente se comprendieron entre los beneficios, los relacionados los derechos reales y de timbre<sup>(517)</sup>. Así como el de Expropiación forzosa, descrito como aquél cuyo supuesto de hecho es el transcurso del tiempo previsto para las actuaciones fijadas en la Ley de 1944 sin haber iniciado la construcción o sin acogerse a los beneficios que otorga la normativa, en cuyo caso, un tercero podría solicitar la Expropiación Forzosa con la finalidad de construir en aquellos terrenos acogiendo a la normativa de protección<sup>(518)</sup>. Este beneficio otorgado presentaba un régimen excepcional.

De los beneficios otorgados para este tipo de vivienda el que mayor reflejo proyectó en la dinámica de esta tipología edificatoria fue el correspondiente a los préstamos<sup>(519)</sup>, no obstante contemplarse la concesión de premios a construcciones ejemplares y rápidas<sup>(520)</sup>.

---

<sup>(515)</sup> Y ello en virtud al Decreto de 5 de junio de 1945, y del Reglamento de 1948.

<sup>(516)</sup> Exposición de Motivos del Decreto de 5 de junio de 1945.

<sup>(517)</sup> Como puso de manifiesto el Decreto Ley de 28 de mayo de 1954. BOE de 17 junio de 1954, núm. 168, Pág. 4095.

<sup>(518)</sup> Artículos 9 a 12 de la Ley del Viviendas de Clase Media, y Artículos 23 a 28 del Reglamento.

<sup>(519)</sup> No obstante su escasa operatividad según ha expresado el Prof. Landeta.

<sup>(520)</sup> Que se sitúan en el artículo 6 de la ley y 18 del Reglamento para este

Respecto de los préstamos otorgados su ordenación se contempló en la Orden de 15 de junio de 1945<sup>(521)</sup> que estableció las normas para su concesión a Viviendas de Clase Media. Así, la Orden de 15 de junio de 1945, tras referir las disposiciones que la misma modificaba señaló que todos los propietarios de fincas y solares que se propusieren realizar obras destinadas a las viviendas beneficiadas por la Ley de 25 de noviembre de 1944 y que desearan obtener los préstamos a que hacía referencia el Artículo 8 de la Ley de 1944 debían dirigir una instancia, una vez que hubieran obtenido la calificación provisional de las mismas, al Ilmo. Sr. Comisario Nacional de Paro solicitando el préstamo. Préstamo, que no podría ser superior al 60% el valor del solar y de las certificaciones de obras sucesivas debidamente comprobadas que se presentasen<sup>(522)</sup>.

El otorgamiento del préstamo correspondía al Instituto del Crédito para la Reconstrucción Nacional y las incidencias que se ocasionaban en el cumplimiento de la Orden fueron resueltas por la Ponencia Ejecutiva de la Junta Interministerial de Paro<sup>(523)</sup>.

Otra Orden de la misma fecha de la anterior<sup>(524)</sup>, publicada en el mismo Boletín, complementó la Ley de 25 de noviembre de 1944, introduciendo limitaciones a la superficie de las viviendas para ser objeto de los beneficios<sup>(525)</sup>. Así, para las viviendas de primer grupo, esto es, aquellas con una superficie útil superior a los 110 metros cuadrados se estableció la máxima extensión en 150 metros cuadrados. Aunque esta idea ha sido apuntada ya arriba al introducir los tipos de Viviendas de Clase Media, volvemos sobre ella porque no deja de

---

tipo de viviendas.

(521) RCL 1945, 821.Modificando Órdenes anteriores de 2 de febrero y 5 de abril de 1945 .

(522) Artículo 1 de la Orden comentada.

(523) Artículo 5 y 6 de la Orden.

(524) 15 de junio de 1945 RCL 1945, 822.

(525) Artículo 1 de la Orden.



## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

sorprender la perspectiva que el legislador adopta para la resolución del problema de la vivienda. Evidentemente, la superficie máxima podría ser construida y la orientación del régimen no se alteraba por más que pueda resultar que se financiaba la construcción de viviendas de lujo, habida cuenta la necesidad de vivienda, esta tipología edificatoria estaba alejada de la realidad.

El Artículo 2º de la Orden, por otro lado, anticipándose a su régimen jurídico definió que se debía entender como Viviendas Bonificables<sup>(526)</sup>. Régimen sobre cuyo contenido volveremos luego<sup>(527)</sup>.

Respecto de los Préstamos para estas viviendas, el artículo 8ª de la Ley de 1944<sup>(528)</sup> se refirió a los mismos señalando que:

"Las instituciones de Previsión y Ahorro<sup>(529)</sup> pueden conceder préstamos hasta un importe del 60 % del valor del solar, y de las certificaciones de obras debidamente comprobadas que se presenten. Estos préstamos gozan de garantía hipotecaria y se amortizaban en un período que no podría exceder de 50 años con un interés preferente del 4%".

---

(526) Expresa el Artículo 2 de la Orden:

"Podrán considerarse como Bonificables a los efectos de la Ley de 25 de noviembre de 1944 (R 1944, 1625) las viviendas familiares, chales, u hoteles cuya superficie útil no sea Mayor de 160 metros cuadrados sumadas las diversas plantas en que se desarrollen y siempre que la superficie o jardín asignado a esta clase de construcciones no sea superior al quíntuplo de la superficie de la casa en planta baja.

El garaje si lo hubiere, no se computará como superficie útil, y para ello, serán condiciones precisas que se destine exclusivamente a este objeto y que su superficie no exceda de 20 metros cuadrados".

(527) Capítulo III de este trabajo.

(528) Contémplese también el contenido de los Artículos 21 y 22 de las ya citadas ordenes ministeriales de 14 de abril de 1948 y de 15 de junio de 1945 que a su vez había derogado a la Orden de 5 de abril de 1945.

(529) Será preciso determinar a que instituciones se refiere el texto, para ello fuera preciso acudir a la Orden de 5 de abril de 1945 que establecía las normas para la obtención de préstamos por parte de las instituciones de previsión. BOE de 11 de abril de 1945.

También, en relación con esta materia el Decreto de 28 de mayo de 1945<sup>(530)</sup> atribuyó a la Junta interministerial del Paro el conocimiento de la concesión de préstamos para viviendas de Clase Media, resolviendo sobre la importancia y utilidad social de los expedientes que se sometían a su consideración.

Por último, otro beneficio para las Viviendas de Clase Media fue la existencia de primas a la construcción y a fondo perdido. Las primas a fondo perdido se recogían en el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1953. En cambio las primas a la construcción fueron introducidas como beneficio económico para este tipo de viviendas por el Decreto-Ley de 7 de junio de 1950.

Como puede apreciarse, el abanico de posibilidades que se ofrece para el otorgamiento de beneficios es amplio y confuso. Amplio por cuanto describía diversas posibilidades a que podían acogerse los beneficiarios y confuso, porque no se clarificaban en detalle los rasgos distintivos de unos y otros. De ahí, que haya sido preciso, tradicionalmente en el estudio de este régimen normativo incorporar alguna breve reflexión tanto sobre el régimen de compatibilidad de los beneficios otorgados, como sobre la distinción de unos y otros.

### ***B. LAS ACTIVIDADES DE CALIFICACIÓN Y DESCALIFICACIÓN***

Pero, como apuntábamos, el otorgamiento de los beneficios contemplados en la normativa sobre Viviendas de Clase Media, exigió con carácter previo la calificación de la vivienda como de Clase Media. Ello, hace que merezca la pena detenernos en el procedimiento administrativo destinado al despacho de expedientes de construcción de las viviendas de Clase Media. Procedimiento respecto del cual, era de aplicación la Orden de 4 de abril de 1950<sup>(531)</sup> que estableció el "despacho preferentísimo de Expedientes" de este tipo de viviendas.

---

(530) RCL 1945, 774. Así, como en el mismo sentido la Ley de 29 de junio de 1943, y la Ley de 8 de junio de 1946 desarrollada por la Orden de 28 de febrero de 1948.

(531) Que con esta finalidad aparece publicada en el BOE de 14 de abril de 1950, núm. 104, RCL 472.

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

Siguiendo el esquema procedimental contenido en los artículos 2ª al 5ª del Reglamento de Viviendas de Clase Media para la calificación de las viviendas, el primer paso para proceder a la Calificación era la presentación del Proyecto de Construcción para el que se solicitaba el correspondiente beneficio, acompañado de la Solicitud de Calificación en Provincias, en la Delegación del Trabajo y en Madrid, en la Secretaría de la Junta Nacional de Paro. Una vez presentado éste, la Delegación lo debía remitir en un plazo de 5 días a la Junta Nacional de Paro. A partir de ese momento y en el plazo de 30 días, previo informe técnico del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(532)</sup> se emitía la Calificación Provisional de Vivienda "Bonificable"<sup>(533)</sup>.

Igualmente, contra la resolución de la Junta denegatoria el interesado podía en el plazo de 20 días interponer Recurso de Alzada<sup>(534)</sup> ante el Ministerio de Trabajo<sup>(535)</sup>.

Una vez que hubieran terminado las obras, el constructor lo comunicaba a la "Delegación Nacional de Trabajo" y, asimismo, ésta a la Junta Nacional de Paro, que requería al Instituto Nacional de la Vivienda para que comprobase en un plazo de 15 días si las obras se adaptaban o no al proyecto aprobado. Se emitiría entonces un informe a

---

(532) Recuérdese que en este extremo, parece que el informe es preceptivo aunque nada se afirma sobre su vinculatoriedad o no.

(533) Sorpresivamente la legislación de desarrollo de la Ley de 1944 en este punto señala esta vivienda como bonificable, cuando en realidad se trataría de una vivienda de Clase Media. Debiera reflexionarse sobre la confusión terminológica que el legislador utiliza de tal suerte que resulta difícil diferenciar cuando está refiriéndose a uno u otro grupo normativo, especialmente porque como se estudiará más adelante, el régimen jurídico de Viviendas Bonificables coetáneo al que estudiamos presentaba importantes similitudes con el de viviendas de Clase Media, y la finalidad a la que responde su existencia se puede entender sólo en complementariedad con la normativa ya existente en ese momento y hasta la fecha sobre vivienda.

(534) En materia de recursos administrativos debe tenerse en cuenta que la legislación sobre procedimiento administrativo existente en el momento en que se dictan estas disposiciones es dispersa, téngase en cuenta que hasta 1958 no encontramos una formulación completa del procedimiento administrativo vigente en todo este período normativo.

(535) Así se desprende del enunciado de los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento de Viviendas de Clase Media.

la Junta para que ésta si procedía expidiera la Calificación Definitiva de la vivienda en el plazo de un mes. El documento que acreditaba la calificación debía ser presentado en las oficinas de Hacienda para hacer valer los beneficios fiscales que el régimen comportaba.

Los Beneficios fiscales derivados de la configuración de este régimen jurídico, exigieron considerar igualmente, cual debía ser el régimen jurídico de utilización y disfrute de estas viviendas. Así, se dictaron en octubre de 1949 disposiciones relativas al arriendo de las Viviendas destinadas a la Clase Media<sup>(536)</sup>, de tal suerte, que estas viviendas sólo podían ser cedidas en arrendamiento. A ello hay que añadir que por el Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1955 se establecería el régimen de las rentas máximas de las viviendas<sup>(537)</sup>.

Complementariamente a lo anterior, del tenor del Artículo 1ª de la Ley de 1944, no se desprendió distinción alguna que permita concluir un régimen diferenciado en función de si la promoción de la Vivienda calificada como de Clase Media era pública o privada. Así, se considera promotor<sup>(538)</sup>, a aquél que "construyan inmuebles con destino a viviendas de Clase Media".

### **C. LAS ACTIVIDADES CORRESPONDIENTES AL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA CON RESPECTO A LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A TRAVÉS DE LA JUNTA NACIONAL DE PARO.**

La legislación de Viviendas de Clase Media operó la transformación de un organismo existente hasta ese momento denominado Junta Interministerial de Obras para mitigar el Paro Obrero<sup>(539)</sup> en Junta Nacional de Paro, con la complementaria existencia

---

(536) Así, la Orden de 31 de octubre de 1949 BOE de 6 de noviembre de 1949, núm. 310, Págs. 4670.

(537) RCL 1955, 1795, BOE de 31 de diciembre de 1955, núm. 365.. Págs. 7994.

(538) Introduciendo si se quiere una nueva aproximación al contenido de la figura del promotor inmobiliario.

(539) Es preciso apreciar el contenido de la disposición Adicional 1ª de la Ley de 1944, en relación con las funciones asignadas por la Junta

## II. FRAGMENTACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVA COEXISTENCIA DE DISTINTOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN

de las Juntas Provinciales de Paro<sup>(540)</sup>. Siendo su funcionamiento en forma de ponencias sobre las materias correspondientes en relación con las obras que se pretendan realizar. Las razones que justificaron dicha transformación hay que buscarlas, según expresara el Prof. Villar Ezcurra<sup>(541)</sup> en que "no se trataba tan sólo de financiar la construcción de viviendas de renta baja, sino también de potenciar genéricamente el mercado de oferta de viviendas", introduciendo así una desviación teleológica en la orientación de las políticas de protección pública a la vivienda. Sin embargo, no parece que éste fuera el tenor de la normativa, antes bien, sería preciso entender esta regulación desde la perspectiva que va proporcionando la elaboración de los Planes de viviendas, cuestión ésta de la que nos ocuparemos más adelante<sup>(542)</sup> y que permiten apuntar hacia la finalidad que las medidas adoptadas en materia de vivienda perseguían con respecto a otros problemas sociales ligados a ellas.

En todo caso la inflación orgánica, (pues existía ya el Instituto Nacional de la Vivienda), se completó en el Decreto de 10 de febrero de 1950<sup>(543)</sup> que creó la Inspección de Obras Subvencionadas, con una

---

Interministerial del Paro.

<sup>(540)</sup> Como dato complementario la composición tanto de la Junta Nacional de Paro como la de las Juntas Provinciales incorporaba la existencia de representantes del Ministerio de Gobernación, Hacienda, Obras Públicas, de Industria y Comercio, de Agricultura, de Trabajo y de la Secretaría General del Movimiento y, en el caso de Juntas Provinciales de paro por el Gobernador Civil, el Presidente de la Diputación Provincial, el Delegado Provincial de Trabajo, y el Alcalde o un Concejal del Ayuntamiento de la capital, un Arquitecto Municipal y otro Provincial, un representante del Instituto Nacional de la Vivienda, el Jefe Provincial de Sanidad, un representante de la Delegación de Hacienda, el ingeniero Jefe de Obras Públicas, el ingeniero jefe del Distrito forestal, el ingeniero Jefe de Industria, el ingeniero Jefe de Minas, el representante del Instituto Geológico y Minero, el ingeniero Jefe de la sección Agronómica y dos representantes de la Delegación Provincial de Sindicatos.

<sup>(541)</sup> Villar Ezcurra; "Nuevas orientaciones en el régimen jurídico de protección de la Vivienda", Ed. G. Manzanares, 1980; *La protección Pública a la Vivienda*. Montecorvo. Madrid. 1981

<sup>(542)</sup> Vid. Págs. 176 y ss.

<sup>(543)</sup> RCL 274.1950, BOE de 4 de marzo de 1950, núm. 63., Págs. 1015.

finalidad de inspección y control de las actuaciones llevadas a cabo desde la Junta Nacional de Paro, o como denomina el Decreto posterior a la Ley de 1944, - a una Junta Interministerial del Paro<sup>(544)</sup>.

Unos años más tarde, con la creación del Ministerio de la Vivienda, los servicios correspondientes a la Junta Nacional en relación con las Viviendas Bonificables se integrarían en el mismo<sup>(545)</sup>.

Todo ello, sin perjuicio de la instrumentalización de los beneficios que se concedían en este tipo de viviendas. Ya que éstos podían obtenerse también a través del Instituto Nacional de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

El Decreto de 4 de abril de 1945<sup>(546)</sup> del Ministerio de Trabajo, estableció la necesidad de percibir el 0.10 de constructores de casas para la Clase Media, este porcentaje fue administrado de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 8 de mayo de 1945<sup>(547)</sup>.

---

(544) La denominación responde a la composición ya descrita participada de representantes de los distintos Ministerios.

(545) Por Decreto de 4 de junio de 1957 (RCL 1957, 757) que crea el Ministerio de la Vivienda, BOE de 5 de junio de 1957, núm. 147. Págs. 334., A esta cuestión y la significación de la reestructuración operada en el Ministerio de la Vivienda habrá ocasión de referirse más adelante.

(546) BOE de 26 de abril de 1945 núm. 116. Págs. 3327

(547) BOE de 19 de mayo de 1945 núm. 139.

### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

#### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

##### 1º. EL ARRENDAMIENTO DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS

Desde la normativa sobre Viviendas Protegidas se introdujeron una serie previsiones relativas al régimen de utilización de las viviendas. Así la Ley afirmaba que <sup>(548)</sup>:

“Las Viviendas Protegidas podrán ser dadas en alquiler cederse gratuitamente o a censo y venderse al contado o mediante amortización. También podrán ser enajenados por separado sus distintos pisos. El Reglamento de Viviendas Protegidas determina asimismo que los propietarios de las casas vendrán obligados a mantenerlas en buen estado de conservación y cuidado de su policía e higiene quedando sometido a la vigilancia superior del Instituto, el cual podrá llegar, si fuere preciso, hasta realizar las obras necesarias por cuenta de ellos”.

La normativa diferenciaba, pues, los distintos regímenes de utilización de las viviendas, regulados en los Artículos 13 de la Ley y 73 a 81 del Reglamento y, en cierto modo, en los Artículos 68 y 69. La reglamentación de esta cuestión, era más confusa y pobre en esta legislación que en la de Casas Baratas, si bien más sistematizada al dedicarle un epígrafe la Ley y un Capítulo el Reglamento.

Quiere decirse con lo anterior, que desde el articulado que atiende a las viviendas, éstas se podían dar en alquiler, ceder gratuitamente o a censo y vender al contado o a plazos<sup>(549)</sup>. Del tenor del Artículo 74 del Reglamento de las Viviendas Protegidas se desprendía además, que como limitación los propietarios no podrían habitarlas hasta que no se hubiera obtenido la Calificación Definitiva de

---

(548) Artículo 13 de la Ley reguladora de las Viviendas Protegidas.

(549) Artículo 73 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

## CAPÍTULO II

las mismas, estando obligados, a mantenerlas en buen estado de conservación<sup>(550)</sup> y a cuidar de su policía e higiene, bajo la vigilancia del Instituto Nacional de la Vivienda, que podía llegar, si fuera preciso a realizar las obras necesarias por su cuenta<sup>(551)</sup>.

Una vez calificada<sup>(552)</sup> la vivienda como Protegida se podían apreciar los distintos usos; a) el Primero es el destino de la vivienda a uso propio del titular<sup>(553)</sup>. La doctrina ha puesto de manifiesto<sup>(554)</sup> que se trataba de un régimen jurídico que debía ser construido a partir de las referencias exiguas a las exigencias que debiera cumplir el titular de la vivienda para usar y habitarla como propia una vez otorgada la Calificación Definitiva.

Una observación interesante en este punto es, que las viviendas debían ser habitadas por el titular de las mismas, que se señalaba "es el mismo promotor". De tal suerte, que no era posible proceder a su enajenación, Cesión o Venta sin la autorización del Instituto Nacional de la Vivienda.

En relación con la Cesión Gratuita, ésta tenía una limitación contenida en el Artículo 75 del Reglamento de Viviendas Protegidas que exigía también, que se hubiese otorgado la preceptiva autorización por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Otra modalidad complementaria recogida también en el Reglamento era, la Cesión a Censo. Bajo esta modalidad, se preveía la utilización de la vivienda en la condición del censo enfiteútico que

---

(550) Como hubo ocasión de exponer, derivada del texto de la Ley.

(551) Artículo 80 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

(552) Nos referimos a la Calificación Definitiva, en la que se fija el destino de la vivienda.

(553) Los referentes normativos para esta opción se contemplan de un lado en el apartado f) del Artículo 3ª de la Ley, y 11 del Reglamento. También en la regla 6ª del artículo 101 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

(554) Por todos, Bernardo Landeta Garcia Op. Cít. Págs. 139; Cotorruelo Sendagorta: *Evolución de la Política de Vivienda en España*. Instituto Sancho de Moncada. Serie a. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid., 1960.



### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

implicaba enajenación del dominio y se precisaba autorización del Instituto Nacional de la Vivienda <sup>(555)</sup>.

En relación con la venta y copropiedad de los pisos se planteaban algunos interrogantes interesantes. En la copropiedad por pisos las viviendas podían venderse al contado o a plazos<sup>(556)</sup>. Además, la normativa hacía referencia a la amortización y a los intereses cuando la venta fuera a plazos.

Cuando la vivienda se vendía, ésta correspondería a la que se realizasen en los distintos pisos por separado<sup>(557)</sup>.

Además, debía realizarse por precio no superior al establecido en la Calificación, y solamente a quien reuniese las condiciones para ser considerado como beneficiario de estas viviendas<sup>(558)</sup>. En estos casos se prohibía el arrendamiento de las viviendas<sup>(559)</sup>.

Se plantea el curioso problema de determinar si existía en la normativa alguna prohibición relativa a la venta del edificio en su conjunto sin diferenciar los diferentes pisos. Parecería a todas luces, oportuno afirmar<sup>(560)</sup>, que esta actividad debía estar prohibida, y ello para evitar que las viviendas, y los correspondientes pisos fueran posteriormente habitados por quienes no reunieran la condición de beneficiarios<sup>(561)</sup>.

---

(555) Artículo 75 del Reglamento de Viviendas Protegidas

(556) Artículo 73 del Reglamento.

(557) Artículo 56 de la Ley en relación con el ya examinado, Artículo 73 del Reglamento.

(558) Así lo ha destacado con lúcida expresión el Artículo 75 y 77 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

(559) Artículo 101.6 del Reglamento de las Viviendas, constituyendo una infracción administrativa castigada con multa

(560) Coincidimos en este punto con Bernardo Landeta

(561) Vid., Op. cít., Pág. 141.

El uso de arrendamiento correspondía, siempre que en la calificación de la vivienda se contemplase esta posibilidad, y ello, de conformidad con las limitaciones impuestas por la normativa<sup>(562)</sup> prohibiéndose el subarriendo de las viviendas<sup>(563)</sup>. Además, no se precisaba la autorización del Instituto Nacional de la Vivienda para ser alquiladas si fueran destinadas para tal fin, ejerciéndose solamente por el Instituto Nacional de la Vivienda, una función de policía y vigilancia<sup>(564)</sup>. Aunque la normativa si previese la constitución de la correspondiente fianza del arrendamiento, según dispusiera el Decreto de 26 de octubre de 1939<sup>(565)</sup> y la Orden de 14 de marzo de 1940<sup>(566)</sup>. Fianza que debía ser depositada con respecto a los alquileres de Viviendas Protegidas que hubieran sido consumidos en todo o en parte en virtud de las disposiciones del Gobierno y, en todo caso, en todos los contratos que se celebraran con posterioridad a marzo de ese año, en todas las capitales de provincia cuya población fuese superior a los 25.000 habitantes<sup>(567)</sup>.

En cuanto al régimen jurídico de los respectivos arrendamientos<sup>(568)</sup>, la Legislación sobre Arrendamientos en este particular, era supletoria respecto de las previsiones sobre arrendamientos contenidas en la legislación de Viviendas Protegidas.

No obstante, la Ley de 22 de septiembre de 1939<sup>(569)</sup> sobre alquileres y desahucios de Viviendas Protegidas - según señaló la

---

(562) Estas limitaciones han venido a reiterarse con frecuencia en los regímenes posteriores al que ahora estudiamos.

(563) Según se desprende del Artículo 76 del Reglamento.

(564) Así se desprende del artículo 89 del Reglamento.

(565) RCL 1939, 1663

(566) RCL 1940, 589, BOE de 7 de abril de 1939.

(567) Artículo 5º de la Orden de 14 de marzo de 1940.

(568) En lo que respecta a las disposiciones sobre Desahucios, éstas fueron derogadas por el Texto Refundido y Revisado y desarrollo reglamentario.

(569) RCL 1939, 1394.

### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

---

Exposición de Motivos, expresaba la necesidad de que existiesen normas:

“Que resuelvan los numerosos casos anormales originados durante el período de dominación roja...en orden a las relaciones entre los inquilinos de casas baratas y económicas y la entidades propietarias de las mismas”.

La Ley en su Artículo 4º contenía las disposiciones para la práctica del desahucio administrativo cuando las viviendas<sup>(570)</sup> hubieran sido ocupadas y no se hubiera satisfecho los alquileres o cuotas que le correspondieren a virtud de su contrato. Para proceder al mismo, el Instituto Nacional de la Vivienda llevaba a cabo el requerimiento al inquilino o beneficiario en persona y en el domicilio objeto del contrato para que pagase en el plazo de 8 días<sup>(571)</sup>.

Si dentro del plazo establecido no se satisfacía el importe de la renta o cuota atrasada el Instituto apercibía al deudor del lanzamiento para el caso de que no desalojase la finca dentro de ocho días siguientes a la fecha de la comunicación<sup>(572)</sup>.

Complementariamente y con relación a los gravámenes, (entendiéndose éste como la constitución de un derecho real limitado sobre la cosa) el Artículo 69 del Reglamento de Viviendas Protegidas, señalaba que:

"El adjudicatario seguirá sujeto a las mismas limitaciones y restricciones del anterior propietario"

El Reglamento de Viviendas hacía referencia también a otro problema en la utilización de las viviendas, relativo a la autonomía

---

(570) El ámbito de la norma comprende tanto las Viviendas Protegidas como las de Casas Baratas y Económicas.

(571) Artículo 5º de la Ley de 23 de septiembre de 1939.

(572) Artículo 7 de la Ley.

privada<sup>(573)</sup>. En primer lugar, se aprecia que en el Reglamento de Viviendas Protegidas, se realizan limitaciones que en un caso pueden afectar no sólo a la autonomía de la voluntad sino al carácter dispositivo del titular de la vivienda. Así, por ejemplo, y respecto al régimen sancionador, se configura un régimen de sanciones administrativa y en ningún caso civiles, ya que derivan del incumplimiento de las disposiciones administrativas de protección contempladas en la Ley de disposiciones de Desarrollo. Además no se operaba la nulidad del negocio civil subyacente.

Por último, y en lo que respecta a las fórmulas de transmisibilidad de las viviendas se establecía la sucesión "mortis causa" de conformidad con lo dispuesto en la Ley, y el Reglamento de Viviendas Protegidas<sup>(574)</sup>.

En suma, y al margen de las cuestiones estrictamente civiles<sup>(575)</sup> ligadas a los procesos arrendaticios urbanos, la sujeción de las viviendas al régimen de protección que permitió su calificación definitiva condicionó su utilización. De tal suerte, que no se precisaba determinar cuales eran las consecuencias civiles del impago de la renta, en la afección al correspondiente contrato privado, sino cuales eran los mecanismos públicos para constreñir las cantidades que debían ser abonadas en dicho concepto a unos especiales condicionantes jurídicos, y en su caso plantear el correspondiente desahucio administrativo, por la infracción de los correspondientes preceptos legales o reglamentarios<sup>(576)</sup>. Téngase en cuenta, además, que como

---

(573) Bernardo Landeta ha expresado su preocupación por el desarrollo de esta cuestión, matizando la virtualidad que ofrece el régimen de Viviendas Protegidas a las facultades de disposición del titular de la misma en comparativa de las exigencias civiles y administrativas (Op. cít., Pág. 144.)

(574) Artículo 68 del Reglamento de Viviendas Protegidas.

(575) Vid. por todos; García Royo, *Tratado de Arrendamientos Urbanos*, 2 Volúmenes, Gráficas Voluntad, Muñoz Borrego, Madrid.1947-1948.

(576) Así, se contemplaba en el artículo 1 del Decreto de 13 de abril de 1945.

### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

señalara la Orden de 16 de septiembre de 1943<sup>(577)</sup>, será preciso el otorgamiento de la cédula de habitabilidad en todos los arrendamientos.

#### 2º. LA CONGELACIÓN DE ALQUILERES

Las primeras disposiciones estudiadas sobre las Cámaras de la Propiedad Urbana revelaron su relación con la propiedad urbana y los arrendamientos urbanos, poniendo de relieve en qué medida la penuria económica obligó a la adopción de medidas tendentes a salvaguardar también, el régimen de los arrendamientos existentes en el momento<sup>(578)</sup>. Así, la Orden de 18 de septiembre de 1938<sup>(579)</sup> introdujo el régimen de los recursos por la condonación de los alquileres<sup>(580)</sup>. Condonación de alquileres, que fue el referente de actuación de las Cámaras Oficiales por cuanto la Orden de 26 de mayo de 1941<sup>(581)</sup> sobre derramas por exención de pago de alquileres, y la Orden de 5 de agosto de 1941<sup>(582)</sup> al determinar las derramas en aplicación de una normativa anterior<sup>(583)</sup> señalaban que las Cámaras de la Propiedad Urbana debían prorratear la cifra resultante de la suma de los alquileres cuya condonación total o parcial se hubiera concedido, entre todos los propietarios o usufructuarios de fincas urbanas, o preceptores de rentas por el concepto de inquilinato. Igualmente, la norma disponía que las Cámaras debían ponerse de acuerdo entre sí, para el establecimiento

---

(577) RCL 1943, 1259

(578) Remito al Capítulo I, y a los datos en torno a las Cámaras de Inquilinos y la congelación de alquileres operada.

(579) RCL 1938, 1018, BOE de 18 de septiembre de 1938.

(580) También, sobre ese particular en relación a la exenciones de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Madrid, aparece con posterioridad la Orden de 15 de febrero de 1940 (Publicada en el BOE de 22 de febrero de 1940, núm. 53).

(581) RCL 1941, 1049, BOE de 12 de junio de 1941.

(582) RCL 1941, 1409, BOE de 10 de agosto de 1941.

(583) El Decreto-Ley de 28 de mayo de 1937

de las bases sobre las cuales se fijase la derrama, dictándose desde la Administración las instrucciones técnicas para ello.

La Orden de 26 de mayo de 1941 además declaró que los Organismos Autónomos, Administrativos, Corporaciones Oficiales y entidades similares de propietarios o usufructuarios de fincas rústicas y urbanas y solares o preceptores de rentas por el concepto de inquilinato, estaban obligadas al sostenimiento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y a participar en la derramas por aplicación de la normativa de 17 de octubre de 1940, con la excepción de inmuebles y Locales en que concurren condiciones para estar afectos directamente al servicio público que constituía su actividad específica para dichas entidades, de ser indispensables para el mismo y de que no se obtuviesen de los locales o fincas rentas o beneficios ni diera lugar a ingresos especiales o individualizados la posesión de dichas fincas urbanas<sup>(584)</sup>.

No obstante, la situación económica siguió aconsejando la condonación de alquileres entrados en 1944 y el Decreto de 2 de marzo del Ministerio de Trabajo autorizó la supresión de las derramas por alquileres condonados a los parados<sup>(585)</sup>.

Sin perjuicio de las específicas previsiones que desde otras ramas del ordenamiento se realizaron en el examen de la política de arrendamientos urbanos, y de la intervención de las Cámaras en la materia, para nosotros la incidencia de los arrendamientos en la estructura del parque de viviendas merece especial atención. Y ello, por cuanto, la realidad sociológica del país, se orientó de forma decidida por el régimen de tenencia en propiedad y no de alquiler. Fuera quizás, porque las reminiscencias de los privilegios que la Ley otorgaba al propietario por el mero hecho de serlo habían calado hasta tal extremo de venir a lastrar la dinámica inmobiliaria hasta momentos recientes.

---

(584) Según se desprende de la parte dispositiva de la Orden referenciada.

(585) RCL 1944,417, BOE de 16 de marzo de 1944.

### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

Tras la constatación necesaria de una condonación de alquileres, las primeras normas sobre arrendamientos urbanos obedecieron a los condicionantes que imponía la contienda. Así, la Ley de 9 de junio de 1939 estableció el régimen jurídico de los arrendamientos de viviendas relativos a la "Zona Roja".

Durante la Guerra Civil Española, y en el mismo año, se elaboró una nueva regulación de los arrendamientos rústicos<sup>(586)</sup> en zona que se había liberado<sup>(587)</sup>, en relación con los que se realizaran en lo que fuera la "zona roja"<sup>(588)</sup>. Norma modificada por la Orden de 1 de agosto de 1939<sup>(589)</sup>, por la que se precisaba algunos contenidos de la Ley en relación con las rentas, o la Orden de 20 de septiembre de 1939 que había desarrollado la competencias sobre los arrendamientos de edificios de ferrocarriles, tranvías y empresas de transporte<sup>(590)</sup>. En noviembre de ese mismo año 1939, se dictaban instrucciones para la interpretación de la legislación sobre arrendamientos urbanos<sup>(591)</sup>, y una importante disposición de febrero de 1940<sup>(592)</sup>, vino a establecer la condonación de los arrendamientos fijados para las viviendas de la zona roja, en la contienda.

---

(586) Debe considerarse, asimismo, que las referencias estudiadas incluyen de forma integrada tanto las disposiciones atinentes a los arrendamientos rústicos como los urbanos.

(587) Ley de 5 de junio de 1939 (RCL 1939, 650.), BOE de 8 de junio de 1939.

(588) Ley de 9 de junio de 1939 (RCL 1939,658), BOE de 11 de junio de 1939. Esta Ley fue aclarada por Orden de 1 de agosto de 1939 (RCL 1939, 946).

(589) BOE de 5 de agosto de 1939.

(590) RCL 1939,1256, BOE de 24 de septiembre de 1939 ( RCL 1939,1256)

(591) Nos referimos a la Orden de 25 de noviembre de 1939 (BOE de 29 de noviembre de 1939), que interpreta la leyes de 28 de mayo de 1937 y de 9 de junio de 1939.

(592) Nos referimos a la Orden de 12 de febrero de 1940 opera conforme a las previsiones de la normativa aprobada la condonación de alquileres (BOE de 16 de febrero de 1940)

La situación económica que se vivió entonces permitió eximir del pago de alquileres a empleados y obreros en paro forzoso<sup>(593)</sup>, siendo establecido plazo para efectuar el depósito de las fianzas en la Orden de 11 de octubre de 1940<sup>(594)</sup>. Por otro lado, la Orden de 23 de mayo de 1941<sup>(595)</sup> aclaró la Instrucción de 13 de diciembre de 1940 sobre exenciones de alquiler a los beneficiarios distintos del Inquilino.

Diversos son los aspectos que se relacionan con el régimen de arrendamientos Urbanos desde la protección del patrimonio inmobiliario. Si bien, por la relación con la temática examinada sólo serán objeto de reflexión la determinación y revisión de las rentas así como el desahucio administrativo. Así, una de las características principales del estudio de un régimen de arrendamientos urbanos es el que atiende a la forma de determinación así como revisión de las rentas<sup>(596)</sup>, cuyos antecedentes<sup>(597)</sup> anteriores a este período siguieron vigentes hasta la primera normativa de arrendamientos urbanos apuntada. Además, debe destacarse el procedimiento Administrativo de Desahucio de Arrendamientos de Viviendas y sus consecuencias en la regulación del parque existente. El desahucio de viviendas se había regulado con anterioridad a la posguerra<sup>(598)</sup>. Pero no es sino, la Orden de 4 de diciembre de 1939 del Ministerio de la Gobernación, en la que se hacía específica referencia al desahucio de los obreros sin trabajo, como en

---

(593) Decreto de 17 de octubre de 1940 (BOE de 11 de noviembre de 1940).

(594) BOE de 12 de octubre de 1940.

(595) BOE de 29 de mayo de 1941.

(596) Más adelante Capítulo III se apreciará la virtualidad de esta afirmación en la normativa relativa a la actualización de rentas.

(597) Los antecedentes inmediatos de la regulación en los años 40 se contienen en la Circular que se dicta en mayo de 1932 (Circular de 25 de mayo de 1932, publicada en el BOE de 26 de mayo de 1932. RCL 660) sobre la revisión de los arrendamientos rústicos. Complementariamente a la cual, el Decreto de 16 de junio de 1932 incorporaba la revisión de precios sobre los arrendamientos urbanos.

(598) En 1933 se aprobó una Orden destinada al cumplimiento del artículo 44 de la Ley de 21 de noviembre de 1931 (RCL 1933.549), BOE de 12 de abril de 1933).



### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

el Decreto de 2 de junio de 1933 se había establecido ya la regulación de los desahucios por destino de la finca a usos distintos.

Además, la Orden de 4 de diciembre de 1939 del Ministerio de la Gobernación autorizó a los Gobernadores Civiles<sup>(599)</sup> para ordenar con carácter transitorio en las localidades en que se estimase pertinente las normas sobre prórrogas y condiciones de arrendamiento de fincas urbanas. Así, el Decreto de atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles señaló<sup>(600)</sup>, que el Gobernador: "ejercitará cuantas facultades y poderes le confíe la legislación vigente para fomentar la construcción de viviendas destinadas a los sectores de la población de la economía modesta, y en general, con relación a los organismos oficiales que tienen encomendada esa finalidad".

A ello habría que añadir además la competencia del Gobernador Civil para: conceder o denegar la autorización para proceder a la demolición de edificios destinados a viviendas, disponer del desalojo de los inmuebles declarados en ruina y el alquiler obligatorio de los fueron susceptibles de ser ocupados, instando, en su caso del Ministerio fiscal el desahucio por causa de utilidad social.

Complementariamente, las Cámaras de la Propiedad Urbana emitieron el correspondiente informe administrativo, aunque no fuera preceptivo, cuando no sólo se procediese al desalojo de un inmueble sino en los supuestos en que fuera procedente el derribo del edificio, y ello por cuanto; estaban representados los intereses de los afectados y éste pudiera aportar datos relativos a la estructura o razones urbanísticas, la escasez de viviendas en la zona o incluso el consumo de materiales y volumen de presupuesto para su ejecución en el caso procedente<sup>(601)</sup>.

---

(599) La figura de los Gobernadores Civiles será estudiada aquí desde la asunción de funciones contempladas en el Decreto de 10 de octubre de 1958.

(600) Artículo 28.

(601) Cuestión ésta que la jurisprudencia tardía contemplaba. STS de 14 de diciembre de 1968 (RCJ 1968, 5727) Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero Torres), STS de 16

En suma, la dinámica arrendaticia ligada a la capacidad económica de los inquilinos y la situación de escasez de la posguerra operó en dos niveles: a) procediéndose a la condonación de los alquileres por colectivos necesitados, en cuyo caso, se dio traslado oportuno a las Cámaras que tuvieron que asumir dicha gestión, y, b) hasta 1946, en la aplicación de disposiciones anteriores al periodo que referenciamos, pero con interés por cuanto apuntaban ya los elementos de actualización de rentas y desahucios administrativos que posteriormente se generalizarían.

El tercer aspecto importante a considerar, lo integraban las disposiciones que sobre arrendamientos urbanos se contenían en las normas de protección, en particular en la normativa sobre Viviendas Protegidas, - como primera expresión- y en la normativa sobre Viviendas de Clase Media- en segundo lugar.

Para atender esta última cuestión, será preciso integrar la política de arrendamientos en lo que genéricamente se vino a configurar como el régimen de utilización de las Viviendas Protegidas, sobre cuya noción abundábamos.

Además, a partir de 1945, se inició un período histórico, cuyos caracteres para la política de vivienda se dejaron sentir: primero por la existencia de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945<sup>(602)</sup>; segundo por la aprobación de las Bases para el Régimen de los Municipios por Ley de 17 de junio de 1945<sup>(603)</sup> y tercero por la

---

de junio de 1969 (RCJ 1969, 473) Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Algara Sáiz), STS de 30 de mayo de 1970 (RCJ 1970, 2997) Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Ponce de León Belloso, STS de 9 de marzo de 1974 (RCJ 1974, 1346) Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botello Taza, y STS de 27 de noviembre de 1974 (RCJ 1974, 4997) Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Ponce de León Belloso, Sobre el valor del informe que sobre este particular emitiesen las Cámaras.

<sup>(602)</sup> RCL 1945, 651, BOE de 17 de mayo de 1945.

<sup>(603)</sup> RCL 1945, 978, BOE de 18 de junio de 1945.

### III. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS: ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y CONGELACIÓN DE ALQUILERES

aprobación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946<sup>(604)</sup>.

La normativa sobre arrendamientos urbanos anterior a la Ley de 1946, incorporaba ya en sus determinaciones la denominada prórroga forzosa del contrato de arrendamiento del inquilino, para el arrendador. A lo que debían unirse las previsiones sobre actualización de las rentas. Pero no es sino hasta 1946 cuando se establecen las bases para la regulación de los arrendamientos urbanos en la Ley de 31 de diciembre<sup>(605)</sup>. Ley, que atendía a la competencia y el procedimiento en arrendamientos, el retracto y el derecho de tanteo y la creación de las Juntas de estimación de arrendamientos urbanos. En la Ley de 1946 la prórroga forzosa constituía un derecho irrenunciable del inquilino<sup>(606)</sup>, consistente en que fuese cual fuese la fecha de edificación u ocupación, y tanto en las viviendas como en los locales de negocio, aunque cambie el dueño o el titular arrendador, llegado el día del vencimiento pactado en el contrato de arrendamiento, éste se prorrogaría obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, sin alteración de ninguna de sus cláusulas todas las cuales se reputarían vigentes<sup>(607)</sup>. A ello se añadía, las excepciones a la prórroga forzosa, consistentes, bien en la determinación y proyecto de derribo de la finca, bien en la necesidad de ocupar la finca (vivienda) arrendada tanto para sí, como para que la ocupasen sus ascendientes, descendientes o cónyuge<sup>(608)</sup>.

Esta previsión normativa ocasionaba sin embargo, no pocos problemas en orden -entre otros aspectos significativos- a la conservación de las edificaciones. Así, encontramos publicado en 1946 en la Revista de Estudios de la Vida Local:

---

(604) RCL 1947, 3, BOE de 1 de enero de 1947.

(605) RCL 1947, 434, BOE de 3 de abril de 1947

(606) Artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1946.

(607) Artículo 70 de la Ley de 31 de diciembre de 1946.

(608) Artículo 76 de la Ley de 31 de diciembre de 1946

“Es lamentable que no se vigile el que los inquilinos cumplan un mínimo de obligaciones en cuanto a la buena conservación de la vivienda e incluso a las prácticas más elementales en cuanto al aseo y adecentamiento de su propia vivienda. El propietario quiere sentirse propietario, no en el concepto quirritario ya derogado en todas las legislaciones, sencillamente propietario de su casa sin estar a merced de tanta fiscalización, de tanta medida restrictiva, que en muchos casos llega hasta a privar de la posibilidad de elegir inquilino. Téngase presente que con el tipo fijado a los alquileres con la obligada adaptación a la renta declarada, desaparecerán muchas ambiciones que fueron en infinitos casos estímulo de torpes actuaciones por parte de algunos propietarios.

A nuestro modesto criterio, el estímulo para la construcción de viviendas exige un robustecimiento de la autoridad del propietario, y junto a ello facilitarle el desdoblamiento de sus viviendas” <sup>(609)</sup>.

A esto habría que añadir, que el problema derivado de la aplicación de esta política de arrendamientos no tardó en manifestarse en el centro de las ciudades, implicando directamente a los municipios afectados, que pronto empezarían a lastrar los efectos de una prórroga de alquileres.

---

<sup>(609)</sup> C. Martín Retortillo: “Las exenciones Fiscales y el problema de la Vivienda”. R. E. V .L. núm. 30., Op. Cít. Págs. 920-923.

#### IV. LOS PRIMEROS PLANES DE VIVIENDA

La Ley de Viviendas Protegidas, introdujo específica previsión de la formulación del Plan General de Vivienda y los Planes Comarcales de construcción de núcleos de viviendas, contando para ello con la colaboración que le prestaban, a través de sus Delegaciones comarcales, las corporaciones y entidades constructoras<sup>(610)</sup>. Para la formulación del Plan de Viviendas se tenía que tener en cuenta - según dispuso la Ley- las necesidades nacionales más apremiantes de colonización interior, a los problemas de vivienda rural y de urbanización de ciudades.

Esta específica previsión, no materializada de manera inmediata hasta 1944, fue objeto de atención por el Instituto Nacional de la Vivienda, que hasta que los Planes no se aprobaran, autorizaba la construcción de Viviendas Protegidas siempre que respondieran a una necesidad social. Para que el Instituto otorgase la correspondiente autorización de construcción de Viviendas Protegidas las solicitudes las tenían que presentar los dueños de los terrenos que tuvieran inscritos su dominio en el Registro de la Propiedad, o los que, por lo menos tuvieran a su favor un compromiso de venta firmado por los propietarios,

Si bien la técnica planificadora encontró un importante reflejo en la formulación de este inicial Plan de Viviendas que apuntamos, la verdadera proyección del fenómeno, ligado a la planificación económica no se produciría sino más adelante en el tiempo, ahondando en otras proyecciones normativas que a continuación se verán<sup>(611)</sup>.

---

<sup>(610)</sup> Artículo 48 de la Ley de Viviendas Protegidas

<sup>(611)</sup> Complementariamente a lo anterior, un estudio más detallado sobre los contenidos del Plan Nacional de Vivienda de 1944 se encuentra en las publicaciones del Instituto Nacional de la Vivienda referenciadas por Villar Ezcurra en op. Cit (*La protección Pública a la Vivienda*, Editorial Montecorvo S.A. Madrid. 1981), Págs. 185- 198.

## **CAPÍTULO III**

### **PROFUSIÓN NORMATIVA Y SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES DE 1944 A 1961: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL EMPLEO DE TÉCNICAS URBANÍSTICAS**

## I. INTRODUCCIÓN

Tras la puesta en marcha de las políticas de desarrollo del régimen de Viviendas Protegidas la situación no sólo no había sido resuelta sino que presentaba la siguiente descripción:

“Como el solar es caro, cara la mano de obra y caro los materiales, si bien éstos han descendido en precio por escasez de demanda, no se pueden construir cuartos baratos. Añádase a esto los impuestos que gravan la construcción, la renta del inmueble y el uso, y se comprenderá que lo que se edifique no es asequible a las clases modestas y tal como está el problema no puede edificarse para ellas, porque el capital no encuentra el beneficio que en otras inversiones más cómodas y de igual garantía.

Y por tal consideración, o sea, ante el coste caro de la construcción habrá que pensar en los medios que deben emplearse para estimular el propósito de edificar nuevas viviendas”<sup>(612)</sup>.

En este Capítulo se prestará especial atención a las Viviendas que se construyen tras la entrada en vigor del régimen de Viviendas Protegidas, y que se orientan al mismo objetivo pero con distintos métodos jurídicos de consecución. Nos referimos a las Viviendas Bonificables, y de Clase Media<sup>(613)</sup>, así como a las Viviendas de Tipo Social y las Subvencionadas. Para diferenciar, nítidamente un tercer grupo de Viviendas, cuya formulación más acabada ha sido objeto de especial atención por el legislador por el preciso momento histórico en que su creación se opera y por la completa formulación de sus contenidos. Nos referimos a las Viviendas de Renta Limitada.

La evolución de los sujetos intervinientes en el proceso constructivo, -desde la enumeración de promotores, correrá paralela

---

<sup>(612)</sup> Ubierna: *El problema de la Vivienda en su aspecto legal*. Madrid. 1945 Págs. 62-63.

<sup>(613)</sup> Cuya breve descripción fue ya objeto de atención en el capítulo precedente deteniéndonos en este lugar en su desarrollo normativo en relación con otros regímenes de protección coetáneos

como se verá a la descripción normativa de cada régimen de protección. Eso sí, a mediados de los años 50 la idea de plan de viviendas trasciende como técnica urbanística en la gestación de una precisa legislación sobre suelo. Lo que, amén de las distorsiones organizativas que ocasiona dicho proceso, al asistir a la creación en 1957 del Ministerio de la Vivienda, permitirá que a partir de ese momento la legislación urbanística y la de vivienda corran paralelas, con la consiguiente inaplicación de la primera, y complejidad normativa de la segunda<sup>(614)</sup>. En este Capítulo nos detendremos en la génesis de la normativa urbanística, sólo desde la óptica constructiva y edificatoria, no sin antes sentar las bases normativas del desarrollo expansivo de los núcleos urbanos a tenor de los cuales se ordenarían las ciudades desde 1944 hasta finales de los cincuenta.

---

(614) A este tenor, Víd.: Ubierna: *Op. Cít.* 1945; Martín Artajo y Mayo Gayarre: *Viviendas Protegidas; Directrices del Régimen de Protección a la Vivienda*, Instituto Nacional de la Vivienda, Madrid. 1947; Rio March: “*La Construcción y la Vivienda en la Legislación Española*” en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª Edición, Madrid, 1951, Págs. 422-451 y el mismo artículo también fue objeto de publicación por el Instituto Editorial Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones. S.A. Preciados, Madrid 1951, Págs. 3 - 42; Nadal Oller: *Viviendas de Renta Limitada*, Bosch, Barcelona, 1957; González Santander: *El Problema de la Vivienda, fórmula económica - jurídica que podría resolverlo*, Editorial Cabal, Madrid, 1960; Frechilla, Manuel: “Aspectos de la Legislación de Viviendas de Renta Limitada” en *Estudios en Homenaje a J Jordana de Pozas*, Tomo III, Volumen 2º, Madrid. 1962, Págs. 371-382; García Bernardo Landeta: *Sistema de Viviendas de Protección Oficial*. en EUNSA, Navarra, 1970; Espinosa del Rio, J. M: *Viviendas de Protección Oficial*, Editorial Bosh, Barcelona 1971; Bidagor Lasarte, “*Situación General del Urbanismo en España (1939-1967)*” en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 4 Madrid, 1970; Muñiz Luera: *La Vivienda Rural. Régimen Legal y Administrativo*. Secretaría General del Ministerio de la Vivienda, Madrid. 1973 (con prólogo de Sabino Álvarez Gendín y Blanco) y con posterioridad pero en relación a este período Villar Ezcurra, José Luis: *La protección Pública de la Vivienda en España* en Editorial Montecorvo. 1981.



## II. LAS VIVIENDAS BONIFICABLES COMO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DIFERENCIADO DE LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA

### II. LAS VIVIENDAS BONIFICABLES COMO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DIFERENCIADO DE LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA

El Decreto-Ley de 19 de Noviembre de 1948<sup>(615)</sup>, prorrogado por el Decreto de 16 de Diciembre de 1951<sup>(616)</sup>, y fundamentalmente el Texto Refundido aprobado por la Orden de 10 de Julio de 1954<sup>(617)</sup> constituyen

---

<sup>(615)</sup> Texto citado ya en Capítulo II, página 135, como referencia normativa de las Viviendas de Clase Media. Veremos como además debe considerarse el primer texto sobre Viviendas Bonificables, de tal suerte que la derogación que en el mismo se opere de la Ley de 25 de Noviembre de 1944 no puede considerarse en ningún modo una ruptura y establecimiento de nuevo régimen sino una continuación del anterior.

<sup>(616)</sup> RCL 1951, 1522, BOE de 22 de diciembre de 1951, núm. 356.

<sup>(617)</sup> En cuanto a la descripción de disposiciones que integran la regulación de este grupo normativo deben citarse complementariamente las siguientes; a) el Decreto-Ley de 7 de julio de 1950 sobre primas para la construcción de las Viviendas Bonificables, b) La Orden de desarrollo del mismo de 29 de julio de 1950 ( BOE de 12 de agosto de 1950 núm. 250.), c) el Decreto-Ley de 27 de julio de 1951 sobre subvenciones y préstamos del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (BOE de 26 de agosto de 1951, núm. 238.), d) el Decreto de 5 de febrero de 1952 que atiende a los préstamos y subvenciones de las Viviendas Protegidas con aplicación, también, a las Viviendas Bonificables, e) El Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1953 sobre la entrada en vigor y modificación de la Ley de 1948 de Viviendas Bonificables (BOE de 13 de diciembre de 1953, núm. 147). Se citan, igualmente, las Viviendas Bonificables en la Orden de 14 de enero de 1955 relativa a la concesión de préstamos a las Viviendas bonificables (BOE de 25 de enero de 1955, núm. 25.). Se encuentra, también, referencia al régimen aplicable a las infracciones y sanciones en las Viviendas Bonificables en el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1955, ( BOE de 6 de marzo de 1955), sobre las limitaciones en el uso de las Viviendas Protegidas.

Puede citarse, igualmente, el Decreto - Ley de 9 de diciembre de 1955 que establece las rentas máximas en las Viviendas Bonificables; la Orden de 17 de marzo de 1956 regulando la Calificación Definitiva de las Viviendas Bonificables, y el Decreto de 14 de diciembre de 1956 que regula los expedientes de Viviendas anteriores a la Ley de 1954, es decir al Reglamento de Viviendas de Renta Limitada. En otro orden de ideas, el Decreto - Ley de 28 de marzo de 1958 regula las rentas de las Viviendas Bonificables construidas después del 1 de enero de 1958 (disposición publicada en el BOE de 25 de abril de 1958). Se deben citar, igualmente, tres ordenes de 1957 relativas a la sobretasa de calefacción en Viviendas Bonificables (Orden de 9 de octubre de 1957), de entrega de documentación de Viviendas Bonificables (Orden de 28 de diciembre de 1957) y del establecimiento del límite máximo de prórrogas para la construcción de este tipo de viviendas (de 12 de junio de 1957).

Una norma importante sobre la que luego se volverá es la

los principales referentes normativos del sistema de Viviendas Bonificables.

Además, las disposiciones que se ocupaban de las Viviendas Bonificables presentaban importantes similitudes con las que desarrollaban el régimen de las Viviendas de Clase Media<sup>(618)</sup>. Lo que motivó cierta confusión terminológica que se trasladó también en algún extremo al legislador<sup>(619)</sup>.

Las Viviendas Bonificables se justificaban en línea de continuidad con los postulados de las Viviendas de Clase Media y a su vez entroncaban con las previsiones de la Ley Salmón<sup>(620)</sup>. La finalidad perseguida era la construcción de Viviendas, y a la vez, atender a la resolución de otros problemas sociales, lo que conllevó la actuación de la Junta Nacional de Paro con la creación de las Juntas Provinciales de Paro<sup>(621)</sup> ya activas con las Viviendas de Clase Media.

El Decreto - Ley de 19 de noviembre establecía una clasificación de tipos y categorías de las viviendas acogidas a este régimen de

---

correspondiente al Decreto-Ley de 16 de julio de 1959 relativo a la venta de Viviendas Bonificables a inquilinos (BOE de 24 de julio de 1959, núm. 176). Por último, el Decreto de 28 de enero de 1965 establece el régimen de la liquidación de expedientes de Viviendas Bonificables (Decreto núm. 139, BOE de 8 de febrero de 1965, núm. 33, RCL 253).

<sup>(618)</sup> Hasta el punto, de haber sido estudiados conjuntamente por la doctrina jurídica, como si se trataran de dos diferentes modalidades del mismo sistema.

<sup>(619)</sup> Definiendo como Bonificable lo que es Vivienda de Clase Media y viceversa. Ejemplos de esta confusión encontramos también en la doctrina. Así, Capa Herran, en *Viviendas de Protección Oficial. (Legislación y Jurisprudencia sistematizadas)*. Ministerio de la Vivienda Instituto Nacional de la Vivienda. Joker, 1964, sitúa en la descripción de legislación de Viviendas Bonificable preceptos correspondientes a la Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre Viviendas de Clase Media y otros textos correspondientes al Régimen de Viviendas de Clase Media.

<sup>(620)</sup> No es objeto de estudio la normativa sobre Viviendas de la Ley Salmón de 1935, si bien, es interesante constatar la pervivencia en este período de una estructura administrativa como sea la Junta Nacional de Paro a tenor de la regulación para las Viviendas Bonificables

<sup>(621)</sup> En virtud de la Ley de 25 de noviembre de 1944 (RCL 1944, 1625), como se expuso en el Capítulo II, página 149 y ss.

## II. LAS VIVIENDAS BONIFICABLES COMO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DIFERENCIADO DE LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA

---

protección, en el mismo sentido en el que se había operado para las Viviendas de Clase Media, distinguiéndose cuatro tipos de Viviendas Bonificables<sup>(622)</sup>, que vendrían determinados por la superficie edificada.

A ello se añadía una distinción por Categorías de viviendas (viviendas de Primera y segunda Categoría) que como expusiera el Artículo 4º del Decreto- Ley de 19 de Noviembre venía determinada por la riqueza de los materiales empleados, la perfección de la obra y el costo de las instalaciones de que se les proveyese.

Dichas disposiciones preveían al igual que ya sucediera en las Viviendas de Clase Media, una limitación temporal en cuanto a la vigencia<sup>(623)</sup> y con respecto a la ejecución de los proyectos (a partir de la entrada en vigor de la normativa) y, con expresión de los beneficios que pudieran hacerse efectivos en ese espacio temporal.

En lo que respecta a la Calificación Definitiva, ésta fue descrita en el Artículo 9º del Decreto- Ley de 1948. Así, la solicitud acompañada del Proyecto de Construcción se presentaba ante el Comisario Nacional del Paro en Madrid y en Provincias en las Delegaciones de Trabajo. La Ponencia ejecutiva de la Junta Nacional del Paro, previo informe técnico del Instituto Nacional de la Vivienda resolvía en el término de un mes sobre la calificación provisional de Bonificable, estableciéndose los beneficios que llevaba consigo. Contra la resolución denegatoria cabía recurso de Alzada en el plazo de 20 días ante el Ministro de Trabajo<sup>(624)</sup>. alguna cuestión controvertida suscitó dicha calificación definitiva, cuando fue impugnada ante la jurisdicción contenciosa no por el promotor de la Vivienda, sino por los inquilinos. Asumiendo dicha jurisdicción la existencia de una relación jurídico-administrativa entre

---

<sup>(622)</sup> La tipología edificatoria de estas viviendas comprendía cuatro tipos que oscilaban desde las viviendas de tipo D de 50 a 70 metros cuadrados, hasta las viviendas de tipo A de más de 125 metros cuadrados, según estableciera el artículo 3º del Decreto- Ley de 19 de noviembre.

<sup>(623)</sup> Aún siendo derogada expresamente la normativa por la Ley de Viviendas de Renta Limitada en 1954.

<sup>(624)</sup> Artículo 10 del Decreto-Ley de 1948.

éstos y la Administración, como tuvo ocasión de exponer el Prof. Garrido Falla<sup>(625)</sup> con referencia en las Sentencias de 20 de octubre de 1955 y de 22 de diciembre de 1955. El reconocimiento de dicha relación jurídico-administrativo permitiría el acceso a la jurisdicción de éstos, ante el acto administrativo de Calificación Definitiva de la Vivienda. Si bien, no deja de reconocer el autor, que cuando dicho recurso se interpusiese la vivienda - recién calificada- podría perfectamente no haber sido aún objeto de contrato de arrendamiento<sup>(626)</sup>. Cuestión que remitiría para su resolución a la demanda civil y no contenciosa, en orden a la mejor defensa de los derechos del inquilino. Otra jurisprudencia emanada del Supremo, abundó en la relación entre las categorías<sup>(627)</sup> de las viviendas y la Calificación Definitiva de las mismas. De tal suerte, que en la Calificación Definitiva podría darse carácter provisional a la categoría a fin de que se clasificase como de primera categoría una vez se llevasen a cabo determinadas modificaciones<sup>(628)</sup>, pero que una vez firme la Calificación Definitiva no

---

(625) En un comentario monográfico que apareciera publicado en la Revista de Administración Pública núm. 19 de Enero- Abril de 1956: "La fiscalización administrativa de las calificaciones administrativas sobre Viviendas Bonificables", Pág. 193- 199. En el que se vuelve sobre la posición del inquilino en este tipo de viviendas, poniéndose el énfasis en la continuidad de dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo con la relativa a la fiscalización de expedientes de declaración de fincas ruinosas, sobre la posibilidad de fiscalizar en vía contenciosa los mismos, permitiendo el acceso a la jurisdicción de los inquilinos. Las sentencias reseñadas en este último extremo son las de 8 de mayo de 1944, 19 de octubre de 1945, y 24 de febrero de 1954 (RCJ 1954,1024) Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.

(626) Para el supuesto de arrendamiento de Viviendas Bonificables, éste debe ajustarse a los límites de cantidades percibidas por el alquiler, de tal suerte, que no se incurra en sobreprecio y sea preciso devolver al inquilino las cantidades indebidamente cobradas (supuesto contemplado en la Sentencia de 9 de noviembre de 1964, RCJ 1964, 3319; Ponente; Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares).

(627) Al igual que sucediera con las Viviendas de Clase Media, las Viviendas Bonificables pueden clasificarse en Viviendas de primera Categoría y de Segunda Categoría - según señalaba la Orden de 10 de julio de 1953- "por la riqueza de los materiales empleados, perfección de la obra y calidad de las instalaciones de que se las provea..."(punto 4º)

(628) Sentencia de 5 de julio de 1956 y Sentencia de 8 de mayo de 1957.

## II. LAS VIVIENDAS BONIFICABLES COMO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DIFERENCIADO DE LAS VIVIENDAS DE CLASE MEDIA

podrían reclasificarse las viviendas ni después de haber introducido mejoras<sup>(629)</sup>.

A ello hay que añadir que la jurisprudencia venía a reconocer la coexistencia en un mismo edificio de viviendas de distinta categoría<sup>(630)</sup>.

En cuanto al régimen de Beneficios siguiendo las previsiones contenidas para las Viviendas de Clase Media, se mantuvieron los beneficios tributarios<sup>(631)</sup> y los económicos. A ello hay que añadir, que las Viviendas Bonificables prestaron especial atención al régimen de las Sociedades Inmobiliarias<sup>(632)</sup>, a los efectos de las correspondientes exenciones tributarias, siempre que éstas se dedicasen únicamente a la construcción de Viviendas Bonificables. Con cierto mimetismo respecto del régimen de beneficios Económicos para las Viviendas de Clase Media, las Viviendas Bonificables, gozaron del suministro preferente de materiales<sup>(633)</sup>, préstamos, primas a la construcción y a fondo perdido,

---

<sup>(629)</sup> Sentencia de 27 de septiembre de 1958 (RCJ 1958, 3126), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Saíz de Tejada y Olózaga.

<sup>(630)</sup> Como es el caso de la Sentencia de 26 de enero de 1961, por carecer algunas de ascensor (obsérvese, no obstante, que esta sentencia es posterior y en ella se hace referencia al ascensor y otras mejoras técnicas, cuando es posible introducir mejoras económicas y técnicas en las viviendas).

<sup>(631)</sup> Así, en Sentencia de 21 de octubre de 1954 (RCJ 1954, 2400). Ponente; Excmo. Sr. D. Alfonso Pérez Martínez. En dicha Sentencia, se reconoce la bonificación del 90% en compraventa de finca acogida a los beneficios de la Ley de 25 de noviembre de 1944. En Sentencia de 13 de abril de 1954 (RCJ 1954, 1619). Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Pérez Martínez, se realiza similar afirmación respecto de Bonificación del 90% del gravamen por alcantarillado. También, en este sentido, la Sentencia de 13 de abril de 1954 (RCJ 1954, 1336), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Flores Pérez Estrada, sobre la aplicación de la Bonificación del 90 % arbitrio de Miradores. Súmase asimismo, la Sentencia de 13 de diciembre de 1954 (RCJ 1954, 2926) Ponente: Excmo. Sr. D. Odón Colmenero Saa, que abundará en similares orientaciones con respecto a las Viviendas de Clase Media.

<sup>(632)</sup> Como apuntó la doctrina (Víd. por todos Bernardo Landeta, Op.Cít. Pág. 166). Si bien deba tenerse en cuenta también lo reseñado al respecto en Pág. 94 del Capítulo Iº.

<sup>(633)</sup> Artículo 7º B del Decreto- Ley de 19 de noviembre de 1948.

subvenciones, y el beneficio procedimental de la expropiación forzosa<sup>(634)</sup>.

Con relación solamente a los préstamos correspondientes a este tipo de vivienda, éstos no podrían exceder del sesenta por ciento (60%) del valor de la edificación, salvo, para las Viviendas de los Tipos C y D (635), si a juicio de la Junta Nacional del Paro se consideraban de interés social.

Las Viviendas Bonificables pivotaban sobre la actuación de la Junta Nacional de Paro, que como ya expusimos<sup>(636)</sup> fue disuelta por Decreto de 9 de mayo de 1958 y sus atribuciones fueron asignadas al Ministerio de la Vivienda<sup>(637)</sup> por Decreto de 4 de junio de 1957<sup>(638)</sup>, creándose en la Dirección General de la Vivienda una sección de Viviendas Bonificables, que comprendía éstas, las de Clase Media y las de la Ley Salmón. Posteriormente, se transferirían al Instituto Nacional de la Vivienda todas las atribuciones de la sección de Viviendas Bonificables.

---

(634) No nos detendremos en el examen detallado de cada uno de ellos, cuestión que ha sido abundantemente tratada por la legislación de este régimen de Viviendas y por la doctrina.

(635) Sobre la tipología edificatoria y ámbito de protección de la normativa, debe tenerse en cuenta que: se opera por el Decreto - Ley de 1948 ampliación en cuanto a los tipos de Viviendas en función de su Superficie útil, que en comparativa con las Viviendas de Clase Media son: Viviendas de Tipo A... de más de 125 m<sup>2</sup>; Viviendas de Tipo B... de 90 a 125 m<sup>2</sup>; Tipo C...de 70 a 90 m<sup>2</sup>; Tipo D...de 50 a 70 m<sup>2</sup>.

(636) Págs.160 y sígs. del Capítulo II.

(637) La creación del Ministerio de la Vivienda se operó merced a reestructuración organizativa que tendrá lugar a finales de los cincuenta, como habrá ocasión de exponer en el Capítulo siguiente.

(638) RCL 1957, 757, BOE de 5 de junio de 1957.

### III. LAS VIVIENDAS DE TIPO SOCIAL

La disposición más importante de este régimen lo constituía el Decreto- Ley de 14 de mayo de 1954 relativo a la construcción de Viviendas de Tipo Social<sup>(639)</sup>. Normativa que fue complementada con la existencia del Decreto- Ley de 10 de agosto de 1955<sup>(640)</sup> y el Decreto- Ley de 3 de Abril de 1956<sup>(641)</sup> sobre las normas para la construcción de este tipo de viviendas.

Disposiciones, a las que se añadían las relativas a la aprobación de proyectos de construcción de este tipo de viviendas<sup>(642)</sup> en la necesidad de paliar el déficit existente en aras a la preocupación que otorgaba el calificativo de "social" a esta tipología de Viviendas. Cuestión ésta que conectaría con la aprobación de Planes de Urgencia Social<sup>(643)</sup>, desarrollados en la segunda mitad de los años 50. Sin

---

(639) Esta norma fue modificada por el Decreto - Ley de 10 de agosto de 1955 y por el Decreto - Ley de 3 de abril de 1956 así como el Decreto 345 de 21 de febrero de 1963.

(640) RCL 1955, 1324, BOE de 24 de septiembre de 1955.

(641) BOE de 7 de mayo de 1956.

(642) No compartimos la inclusión de todas las disposiciones que Bernardo Landeta cita como integrantes de este grupo normativo, (vid. op, cit. Pág. 200), pues se incluyen disposiciones tales como la aprobación del Plan Nacional de Vivienda por Decreto de 1 de julio de 1955 que en puridad no integra el marco de relaciones de este régimen jurídico, antes bien incorpora elementos de planificación económica y de vivienda en el sentido genérico de proyectarse temporalmente en la coexistencia de otros grupos normativos distintos del de Vivienda de Tipo Social. Se citan no obstante,- algunas disposiciones que aluden colateralmente al tipo de Vivienda Social y que revisten cierto interés reseñamos entre otros- con la salvedad de que pueda volverse sobre alguno de estos textos al estudiar otros regímenes jurídicos posteriores- los siguientes; 1) En relación a actuaciones de proyectos muy localizados el Decreto de 9 de diciembre de 1955 sobre la construcción de 3000 viviendas en el Campo de Gibraltar, 2) el Decreto de 18 de octubre de 1957 sobre la construcción de 2000 viviendas en Valencia como consecuencia de las inundaciones sufridas, en Murcia los decretos para la Absorción del Chabolismo y demás edificaciones clandestinas. No debe olvidarse, en cambio, la problemática ligada a los Planes de Urgencia Social, que integran Viviendas de Renta Limitada- cuya enumeración no es completa y sobre la que se volverá más adelante.

(643) Sobre los Planes de Urgencia Social Vid. Capítulo Cuarto



embargo, hay que avanzar aún más en el tiempo para encontrar posteriores disposiciones integrantes de este régimen<sup>(644)</sup>.

La superficie de las viviendas acogidas a este régimen jurídico no podía superar los cuarenta y dos metros cuadrados (42m<sup>2</sup>)<sup>(645)</sup>. De otro lado, las viviendas debían construirse en terrenos que tuvieran los servicios de transporte, agua y alcantarillado, posibilitando que pudieran tenerse estos servicios fácilmente. Se preveía, asimismo, que no excediera el préstamo en veinticinco mil pesetas por unidad, según lo determinado en el Artículo 4<sup>a</sup> del Decreto- Ley correspondiente<sup>(646)</sup>.

La específica orientación de este tipo de edificaciones a la problemática social ocasionada por inundaciones<sup>(647)</sup>, familias que

---

<sup>(644)</sup> Vid el desarrollo normativo posterior en Capítulo Quinto.

<sup>(645)</sup> Tal y como viene a recoger el artículo 2<sup>a</sup> del Decreto Ley de 1954, siendo que esta extensión se ha ampliado a 50 metros en el Decreto de 1956, en especial su Artículo 1<sup>a</sup>.

<sup>(646)</sup> Como señala la doctrina la tipología edificatoria descrita para este tipo de viviendas comprende de un lado las viviendas de tres dormitorios, cocina - comedor- estancia y cuarto de baño de aseo, con cubierta rígida y prohibiéndose el uso de estructura de madera. En el caso de las viviendas referidas en el artículo 2<sup>a</sup> del Decreto ley de 1956 estas tendrían solamente dos dormitorios.

<sup>(647)</sup> Los riesgos derivados de fenómenos naturales, (del fuego, el agua, o seísmos - esto es incendios, inundaciones y terremotos) inciden colateralmente en las medidas que la Administración adopta para resolver la necesidad de construcción de vivienda. Una enumeración de disposiciones que se ocupan de la intervención administrativa en materia de inundaciones jalonan nuestra historia. Se incorporan algunos de esos referentes con el fin de constatar la importancia del problema, desde la que tiene lugar a principios del invierno de 1940. Así, el Decreto de 19 de octubre de 1940 (RCL 1940, 1732) concede moratoria en Cataluña por las recientes inundaciones; el Decreto de 30 de octubre de 1940 se refiere a los auxilios por los damnificados en las inundaciones de Barcelona, Girona, y Tarragona (RCL 1940, 1799, publicado en el BOE de 1 de noviembre de 1940), importante es también el Decreto de la misma fecha- 30 de octubre de 1940 sobre la aplicación de normas para la reconstrucción como consecuencia de las inundaciones (RCL 1940, 1800, publicado en el BOE de 1 de noviembre de 1940, núm. 306); igualmente la Ley de 25 de noviembre de 1940 sobre las normas para ayudar a Cataluña al remedio de los daños causados por las inundaciones (RCL 1940, 1973, publicado en el BOE de 1 de diciembre de 1940 núm. 336), no afectaron sin embargo solamente a Cataluña sino también a Andalucía, como reflejaban los diarios de carácter Nacional en su edición de 11 de enero de 1940, (diario ABC, núm. 11368) en referencia a la ayuda que prestara el “Auxilio social” y las autoridades locales al problema que dejó sin vivienda a un número importante de población.



habitasen chabolas y demás construcciones clandestinas, es decir; las clases económicamente más débiles- otorgaba a este bloque normativo cierta singularidad si bien, no se producían significativas distinciones en el procedimiento administrativo ni en el régimen de los beneficios obtenidos, ni en los promotores encargados de su construcción.

Los promotores de estas viviendas eran todas las entidades constructoras reconocidas en la Legislación de Viviendas Protegidas<sup>(648)</sup>. Lo que obliga a reproducir el marco de relaciones entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar en la promoción de Viviendas.

Una Situación sorprendente nos describe por lo demás, Bernardo Landeta al situar la contradicción en la que incurre la Obra Sindical del Hogar en sus tormentosas relaciones con el Instituto Nacional de la Vivienda, reteniendo el Instituto la propiedad de las Viviendas Construidas.

Así, escribe en 1970 con relación a este momento histórico<sup>(649)</sup>:

"Como en este tipo de Viviendas la iniciativa de otro tipo es prácticamente nula, el Instituto Nacional de la Vivienda en régimen excepcional la encarga (se refiere a la posición del legislador en relación al encargo al Instituto Nacional de la Vivienda a quien encomienda la ordenación, financiación y dirección de un amplio Plan de Viviendas de Tipo Social) a los promotores pero reteniendo el Instituto la propiedad de las misma,(...) ello no deja de ofrecernos situaciones extrañas, sobre todo cuando se encomienda la construcción a la Obra sindical del Hogar, que es el supuesto frecuente. En cuyo caso, su figura más parece constructor- contratista que promotor, ya que,- si destaca

---

<sup>(648)</sup> La relación de promotores de Viviendas Protegidas sufrió la correspondiente ampliación derivada de integrar en su régimen jurídico a entidades tales como el Instituto Social de la Marina operada por Decreto de 13 de abril de 1945 de la Presidencia del Gobierno (RCL 1945, 533), BOE de 17 de abril.

<sup>(649)</sup> Op. Cít. Pág. 204.

como promotor con el préstamo complementario-, al quedarse el Instituto Nacional de la Vivienda con la propiedad de la obra ejecutada, ello sólo puede explicarse viendo en el anticipo no un préstamo sino el pago del precio de un contrato de empresa o de obra de edificación”.

Por último, y en materia de beneficios tributarios, habrá que acudir a los Decretos - Leyes de 1954 y de 1956. Así, el Decreto -Ley de 1954 establecía, que los actos de edificación de Viviendas de Tipo Social gozaban de una bonificación del 90% de toda clase de contribuciones e impuestos del Estado<sup>(650)</sup>.

---

<sup>(650)</sup> El régimen fiscal, que ha sido referenciado de forma genérica en la breve descripción introductoria de los regímenes normativos que acontecen proporciona una referencia contextualizada de un apoyo a la construcción de viviendas que se traslada más allá de la consideración particular hacia un determinado grupo normativo. Si se presta atención al problema fácilmente podrá comprenderse que las políticas transversales - como sean las tributarias de exención o bonificaciones- acaban incidiendo, de tal suerte, que pueden de hecho, incentivar en mayor grado que otras medidas adoptadas por la Administración Pública. No nos detenemos en el particular, por no ser objeto de la presente investigación dichas precisiones, sin perjuicio, de que en sede tributaria fuera oportuno referenciar en que media se produce mayor incentivo fiscal y en qué grupo normativo ésta es más apreciable. Dejamos el problema para otros sectores de nuestro ordenamiento, alejados del contexto específicamente administrativo.

#### IV. LAS VIVIENDAS DE RENTA MÍNIMA Y REDUCIDA

No todos los autores<sup>(651)</sup> han venido a reconocer una autonomía diferenciada a las Viviendas denominadas de Renta Mínima y Reducida.

La razón se encuentra, de nuevo, en la dispersión normativa y en la ambigüedad terminológica que las disposiciones existentes incorporan no identificando siempre con absoluta precisión el régimen jurídico al que van dirigidas. La principal característica de este tipo de viviendas es que su promotor era la Obra Sindical del Hogar<sup>(652)</sup> y sus beneficiarios serán productores pertenecientes a la Organización Sindical.

Su régimen jurídico estaba recogido en el Decreto-Ley de 29 de mayo de 1954<sup>(653)</sup>, con las modificaciones introducidas por el Decreto de 10 de Agosto de 1955<sup>(654)</sup>, previéndose asimismo, como disposiciones supletorias el Reglamento de Viviendas de Renta Limitada<sup>(655)</sup>.

La vinculación de este tipo de viviendas con la Organización Sindical era superior a la existente para las Viviendas de Tipo Social pues la normativa encomendaba a la Obra la construcción de 20.000 viviendas anuales en el Plan Sindical de construcción, destinadas a los productores del Sindicato y a la correspondiente estructura sindical. Si bien, se construían también viviendas para productores de empresas.

---

<sup>(651)</sup> Así, Muñoz Castillo, Jesús en *El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Eficacia y Ordenación Administrativa*, en Editorial Colex 2000 no se refiere a ellas; Bernardo Landeta, sí destacando el carácter de promotor de la Obra Sindical del Hogar de este tipo de viviendas (Op. Cít Págs.215 y ss.).

<sup>(652)</sup> Vid. Págs. 72 y ss correspondientes a los desarrollos y funciones de la Obra Sindical del Hogar.

<sup>(653)</sup> Decreto que prevé la construcción anual de 20.000 viviendas por la Obra Sindical del Hogar (RCL 1954, 918), BOE de 6 de junio de 1954.

<sup>(654)</sup> RCL 1955, 1324, BOE de 24 de septiembre de 1955.

<sup>(655)</sup> Según Decreto de 24 de junio de 1955 y en relación al Artículo 3 y 4 del Decreto- Ley de 10 de agosto de 1955.

## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

### 1º. EL CONCEPTO DE VIVIENDA DE RENTA LIMITADA

Es lugar común en la doctrina jurídica de la época afirmar que con la legislación de Viviendas de Renta Limitada se buscó homogeneizar el tratamiento de la construcción de viviendas<sup>(656)</sup>. Este tipo de viviendas se creó en la Ley de 15 de Julio de 1954<sup>(657)</sup>, aprobándose su Reglamento por Decreto de 24 de Junio de 1955<sup>(658)</sup>.

Sin embargo, con carácter previo a la aprobación del Reglamento ejecutivo de la Ley, se habían aprobado ya algunas disposiciones sobre el régimen jurídico de estas Viviendas de Renta Limitada. Entre ellas: el Decreto de 20 de julio de 1954<sup>(659)</sup> que introdujo el régimen de Disposiciones Transitorias necesarias como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Viviendas de Renta Limitada, y relativa a la construcción de Viviendas Protegidas; la Orden de 25 de junio de 1955<sup>(660)</sup> relativa a la prueba de la existencia de incompatibilidades para Viviendas de Renta Limitada o Protegidas en relación con los requisitos de las Sociedades que tomaran parte en las subastas de este tipo de vivienda.

---

<sup>(656)</sup> En este sentido algún autor llega a afirmar que se trataría de una especie de derecho común en Materia de Vivienda. Pero, si se atiende a la fecha de la primera disposición sobre Viviendas de Renta Limitada pronto se comprenderá el solapamiento al menos aparente en el que se incurría con su inmediata publicación 5 días más tarde de haberse publicado el Texto Refundido de Viviendas Bonificables de 10 de Julio de 1954. Cuestión ésta última que Frechilla ("Aspectos de la Legislación de Viviendas de Renta Limitada" en Estudios Homenaje a Jordana de Pozas. Instituto de Estudios Políticos. Tomo III. Madrid. 1962 Págs. 371 - 382) calificaba como sorpresiva, a tenor del solapamiento que nuevamente constatamos.

<sup>(657)</sup> RCL 1954, 1085, BOE de 16 de julio de 1954, núm. 197.

<sup>(658)</sup> RCL 1955, 993, BOE de 16 de julio de 1955, núm. 197.

<sup>(659)</sup> RCL 1954, 1403, BOE de 13 de Septiembre de 1954. núm. 256.

<sup>(660)</sup> BOE de 25 de Junio de 1955. núm. 176

El régimen jurídico introducido por la normativa de Viviendas de Renta Limitada operó además un efecto importante con relación al conjunto de disposiciones vigentes hasta el momento: un intento de clarificación normativa. Así, la disposición derogatoria de la Ley de 15 de julio de 1954 derogaba: la Ley de 19 de abril de 1939 de Viviendas Protegidas, la de 25 de noviembre de 1944 de Viviendas de Clase Media<sup>(661)</sup> y los Decretos- Leyes de 19 de noviembre de 1948<sup>(662)</sup> que aprobaban el Texto Refundido de las Viviendas de Clase Media y Decreto- Ley de 27 de noviembre de 1953<sup>(663)</sup> sobre las Viviendas Bonificables.

#### **A. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS URBANAS: TIPOLOGÍA EDIFICATORIA**

Este régimen normativo lo integraban dos tipos de viviendas: las viviendas urbanas y las viviendas rurales. Respecto de las viviendas Urbanas el Artículo 2º de la Ley clasificó las Viviendas de Renta limitada en función de la correspondiente solicitud de auxilios al Estado. Así, era posible encontrar Viviendas de Renta Limitada de Primer grupo y de Segundo grupo. Para las primeras<sup>(664)</sup>, se preveía la concesión de

---

<sup>(661)</sup> Podía cuestionarse qué hacía la Ley de 25 de noviembre de 1944 en el listado de disposiciones derogadas por la Ley de Viviendas de Renta Limitada: ¿es qué acaso no había sido derogada ya expresamente por el Decreto - Ley de 19 de Noviembre de 1948 sobre Viviendas Bonificables? (Vid. en nota núm. 4 de este Capítulo). Bien, el razonamiento no admite discusión. La norma parece haber sido derogada dos veces, o lo que es lo mismo al legislador se le olvidó incluir otras disposiciones y no quiso dejar atrás algo que ya no hacía falta derogar. En cualquier caso, y por mor de buscar alguna justificación razonable a dicha enumeración, podría pensarse - utilizando la afirmación de Bernardo Landeta, de que estas normas no exigían derogación- que se hubiera procedido a una interpretación conjunta de los textos, salvando aquello que no fuese expresamente contradictorio con la nueva norma que se aplicaba. Si se tiene en cuenta, además que - como advertimos- el texto de 1948 siguió la misma filosofía y orientación que la Ley de 1944, la Ley de Viviendas de Renta Limitada con dicha derogación lo que quiso fue marcar la expresa derogación de una política de Vivienda (tipologías y beneficios incluidos), para dar entrada en su lugar a otra; las de Renta Limitada. Salvando las anteriores valoraciones, la confusión está servida.

<sup>(662)</sup> RCL 1948, 1489, BOE de 13 de diciembre de 1948.

<sup>(663)</sup> RCL 1953, 1642, BOE de 12 de diciembre de 1953

<sup>(664)</sup> En el primer bloque incluiríamos las viviendas para las que se

una serie de beneficios y exenciones tributarias, el suministro preferente de materiales y elementos normalizados, y no se establecía un límite para la superficie o para el coste de ejecución material.

Para las de segundo grupo se contemplaban: exenciones y bonificaciones tributarias, anticipos sin interés reintegrables a largo plazo, préstamos complementarios, primas a la construcción con la prestación personal de sus propios usuarios, suministro de materiales y elementos normalizados, así como el reconocimiento del derecho a la expropiación forzosa de los terrenos. La superficie presenta tres categorías: la primera de 80 a 200 m<sup>2</sup>, la segunda de 65 a 150m<sup>2</sup>, y la tercera de 50 a 80m<sup>2</sup>(<sup>665</sup>)

La tercera categoría correspondía a una superficie comprendida entre los 50 y 80m<sup>2</sup> y el coste de ejecución material por m<sup>2</sup> inferior al 75% de módulo hasta el Decreto citado que se fijó el módulo como máximo.

#### **B. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS RURALES**

Especiales características poseen en esta normativa las Viviendas Rurales. Si seguimos las indicaciones de la normativa de Viviendas de Renta Limitada nos encontramos una referencia a ellas en el artículo 6 del Reglamento(<sup>666</sup>), señala:

---

contemplaban el suministro preferente de materiales; el beneficio de expropiación forzosa, las exenciones y bonificaciones tributarias, los préstamos hipotecarios. Sin que existieran límites de Superficie ni en coste de ejecución material. Con ello parece perpetuarse la protección de viviendas suntuarias.

(<sup>665</sup>) Así, la primera categoría presentaba una superficie entre 80 y 200 m<sup>2</sup> siendo el coste de ejecución material por metro cuadrado (m<sup>2</sup>) entre el módulo y el 125 por 100 del mismo, y ello hasta el Decreto 1484/66 de 16 de junio (RCL 1966, 1231, BOE de 2 de julio de 1966), que fijó el coste entre el 1.2 y el 1.4 de módulo que desde entonces fue el máximo de las de tercera categoría. Para la segunda categoría la superficie debía estar comprendida entre los 65 y los 150 m<sup>2</sup> siendo el coste de la ejecución material por m<sup>2</sup> entre el módulo y el 75 % del mismo, hasta el citado Decreto de 1966 que se fijó entre el coeficiente 1 y el 1.2 del módulo.

(<sup>666</sup>) Nadal Oller, Op. Cít. Pág. 11 y sigs. y Bernardo Landeta. Op.Cit. Pág. 254.

## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

---

"Son viviendas rurales las construidas en los predios rústicos para ser habitadas por sus propietarios o destinadas a alojamiento familiar de los obreros, que la adecuada explotación de la finca exija utilizar de modo permanente; las construidas en pueblos y aldeas para ser habitadas por labradores que vivan principalmente del trabajo de la tierra y ganaderos; las edificadas para servir de campamentos de trabajadores estacionales y las comprendidas en los Planes del Instituto Nacional de Colonización".

El Artículo 7º contenía la previsión de que se pudiera autorizar una superficie construida hasta de 150m<sup>2</sup>, cuando el coste no fuera superior al 70% del módulo, con ello parece quererse significar una distinta tipología edificatoria más acorde al medio en el que estas viviendas se insertan. Que a sensu contrario, significaba que las viviendas rurales tenían una superficie - en general- que oscilara entre los 50 metros cuadrados a los 80 metros cuadrados. En razón a estas características de localización de estas viviendas, corresponderá clasificarlas, por tanto, entre las de segundo grupo<sup>(667)</sup>.

Ocasión hubo ya de exponer las distintas características que presentaban la edificación de Viviendas Rurales desde la política emprendida en la normativa sobre Viviendas Protegidas, la importancia de la construcción en el ámbito rural se manifiesta pues, en las disposiciones normativas, como reflejo de la situación de facto del mundo rural, y el carácter agrícola de nuestro país en esos años.

Así, el Censo de Población de 1950 ya reseñado, introdujo una zonificación en zona urbana, intermedia y rural. Para ello, se basó en el tamaño de los núcleos de población, establecido principalmente en la solución de continuidad de la edificación en ellos existente<sup>(668)</sup>.

---

<sup>(667)</sup> Tercera Categoría.

<sup>(668)</sup> Como ha expuesto, Martín Gamero en "Vivienda Rural" (Texto de la conferencia pronunciada en Córdoba el 27 de noviembre de 1967). Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda. Madrid. 1968. Pág. 23.

Siguiendo este tenor la zona urbana era aquella que comprendía los núcleos de más de 10.000 habitantes, la zona intermedia los de 2001 a 10.000 habitantes y los de la zona rural los de hasta 2.000 habitantes.

De otro lado, el fomento de la construcción de este tipo de viviendas trajo como consecuencia la celebración de concursos nacionales entre arquitectos para determinar los prototipos de viviendas rurales, según las diferentes características geográficas<sup>(669)</sup>. A ello se añadía la posibilidad de cesión de dichos proyectos a los promotores individuales que quisieran construir su propia vivienda rural. Fenómeno éste más frecuente de lo imaginado, toda vez, que en el ámbito rural las edificaciones giraban en torno a la actividad agrícola y las necesidades de vivienda podían materializarse desde la iniciativa particular en mayor grado.

Las determinaciones urbanísticas ligadas a esta última valoración habían sido ya puestas de manifiesto por el propio Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, cuando en el tenor del artículo 11 del mismo apuntaba:

“Si las edificaciones proyectadas hubieren de ser construidas en terrenos sin urbanizar, los proyectos sometidos a la aprobación del Instituto Nacional de la Vivienda deberán abarcar las obras de urbanización indispensables y los servicios complementarios precisos para la adecuada utilización de aquéllas, sujetándose siempre a los Planes Municipales de Ordenación Urbana”.

Con ello se introduce una ordenación cronológica de actuaciones, primero deberá examinarse el correspondiente Plan Municipal de

---

(669) Así se contemplaba en el Artículo 8º del Reglamento al decir:

“El Instituto Nacional de la Vivienda podrá acordar la celebración de concursos nacionales entre arquitectos, para determinar los prototipos de viviendas rurales según las diferentes características geográficas, climatológicas, económicas, etc. de las distintas regiones españolas. Los prototipos seleccionados quedarán e propiedad del Instituto, con facultad, por parte de éste para su reproducción y sin más abonos de derechos de autor que lo que por razón de lo establecido para premios de concurso o la adquisición le correspondieran.



## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

Ordenación Urbana aprobado, y a continuación los proyectos de construcción de viviendas se aprobarían por el Instituto Nacional de la Vivienda en orden a la efectiva urbanización - y edificación- del suelo.

Ello permite apuntar que la planificación como técnica urbanística de ordenación estaba ya presente desde el Reglamento de la Ley de Viviendas Limitadas y que las actuaciones del Instituto Nacional de la Vivienda, se verían condicionadas por las previas determinaciones urbanísticas de ordenación del suelo.

### **C. LA CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA**

Cuando se llevó a cabo la Calificación Definitiva<sup>(670)</sup> de las Viviendas de Renta Limitada, merced a la determinación de la

---

<sup>(670)</sup> La Calificación Definitiva de las Viviendas de Renta Limitada afectará a las obras que se lleven a cabo en los locales comerciales anejos a las mismas y que deban ajustarse a las correspondientes Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas, como señalara la STS de 28 de septiembre de 1965 (RCJ 1965, 4077), Ponente: Excmo. Sr. D. José Samuel Roberes García. Además, dicha Calificación Definitiva de producirse con posterioridad a la ocupación de la vivienda, implicaría la imposición de la correspondiente Sanción Administrativa que evidenciase cuales debieran ser las relaciones entre el promotor, el vendedor y el comprador.

El Tribunal Supremo en STS de 27 de Septiembre de 1965 (RCJ 1965, 3952, Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos) ha señalado que:

“la relación entre el promotor, vendedor de las Viviendas subvencionadas de Renta limitada y los compradores de estas, es una relación contractual intervenida o reglamentada por el Estado, en gracia al problema social a cuya solución tiende la construcción de tales viviendas; y por ello a la indicada relación no pueden aplicárseles las normas generales de autonomía individual propias de la contratación civil o mercantil ordinaria, porque la aludida finalidad social de la relación se impone incluso contra una declaración de conformidad, emitida en situación acuciante de necesidad de vivienda que ha de disminuir evidentemente la libertad de actuación de la parte que la emite”.

Igualmente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo cual sea la naturaleza Jurídica de la relación entre el promotor de las viviendas y la Administración (Sentencia de 5 de abril de 1965 (RCJ 1965, 2103), Ponente; Excmo. Sr. D. Pedro Fernández de Valladares) señalando que se trata de un acto bilateral, de un concierto con obligaciones recíprocas dentro del ámbito administrativo, en el que acepta la de hacer la proyectada obra, y no otra, por aquellos promotores, la Administración Pública puede exigir e imponer un exacto cumplimiento del acto, en cuanto ella no se apartó del mismo en las concesiones acordadas.

adecuación del edificio resultante con la ordenación establecida, se culmina un procedimiento administrativo que no solamente contrasta el tratamiento de la vivienda sino que integra las peculiaridades urbanísticas que la disposición del terreno y las acciones promotoras permitiesen establecer (ya fuera desde la necesaria expropiación del suelo cuando ésta sea precisa para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de viviendas). Téngase en cuenta, que la Calificación Definitiva, al igual que sucediera en lo regímenes anteriores, va a condicionar la aplicación de los beneficios anejos a la construcción de Viviendas. De tal suerte que, hasta que ésta no se opere, no será posible su aplicación.

A la Calificación Definitiva<sup>(671)</sup> de las Viviendas hacía referencia el Artículo 25 de la Ley, que preveía la previa inspección del Instituto Nacional de la Vivienda en orden a la verificación de adecuación de la construcción finalizada con el proyecto aprobado por el Instituto. Procesalmente, a ello el Reglamento añade la posibilidad de interponer un recurso contra la denegación de la Calificación. Recurso que lo será de Alzada ante el Ministro de Trabajo<sup>(672)</sup>, al que seguiría el Contencioso - Administrativo en sede jurisdiccional.

En lo que respecta a los beneficios que se conceden en el Régimen de Viviendas de Renta Limitada, una vez han sido éstas calificadas definitivamente la Ley en el Artículo 8º, comprendiéndose tanto los beneficios económicos directos como los indirectos. Entre los beneficios económicos directos se encuentran tanto la exenciones y bonificaciones tributarias como el suministro de materiales y el derecho de expropiación forzosa. Entre los beneficios económicos indirectos<sup>(673)</sup> se encuentran los anticipos sin interés, las primas a la construcción y

---

<sup>(671)</sup> Al igual que la Calificación la normativa prevé también los supuestos de descalificación, bien voluntaria o forzosa como consecuencia de una infracción Administrativa grave cuya sanción integra la descalificación de la Vivienda y por tanto la pérdida del régimen de protección.

<sup>(672)</sup> Artículo 94 del Reglamento.

<sup>(673)</sup> Sobre el contenido de estos beneficios obsérvese el artículo 21, 22, 23 y 24 de la ley.

## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

los préstamos complementarios. Junto a los beneficios económicos se encuentran las bonificaciones y exenciones tributarias<sup>(674)</sup>. Entre los supuestos que dan lugar a la exención tributaria deben destacarse el correspondiente a la adquisición de terrenos. A ello debe añadirse la

---

(674) El artículo 10 de la ley señalaba:

“Gozarán de exención total de los impuestos de derechos reales y transmisión de bienes y del Timbre del Estado:

- a) Los contratos de opción, adquisición y permuta de los terrenos comprendidos en los proyectos de viviendas de renta Limitada, aprobados por el Instituto Nacional de la Vivienda, debiendo consignarse en el documento correspondiente esta aprobación.
- b) Los contratos de arrendamientos venta o cesión gratuita por el Estado, Provincia o municipio a lo particulares de Terrenos de su propiedad con destino a la construcción de Viviendas de Renta Limitada
- c) Los contratos de construcción o ejecución de obras consignados en documento público o privado, celebrados por las entidades o por los particulares promotores de proyectos de viviendas de Renta Limitada o por los constructores y adjudicatarios de tales obras, así como las declaraciones de obra nueva correspondiente.
- d) Los contratos de préstamo hipotecario que se destinen exclusivamente a la construcción de “Viviendas de renta Limitada”, conforme al proyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda, siempre que el interés concertado no exceda del cuatro y medio por ciento y su plazo no sea inferior a diez años. Del mismo beneficio gozará la cancelación, modificación, posposición y prórroga expresa de estos préstamos.
- e) La Constitución de Sociedades Inmobiliarias, cuya finalidad exclusiva sea la construcción de Viviendas de Renta Limitada la puesta en circulación de acciones por estas mismas Sociedades, así como la emisión, transformación, amortización o cancelación de obligaciones, sean o no hipotecarias, realizadas por entidades de cualquier clase, destinadas exclusivamente a la construcción de estas viviendas. Para gozar de este último beneficio se requiere que la emisión de obligaciones ha sido aprobado previamente por el Instituto Nacional de la Vivienda.
- f) La concesión de anticipos y préstamos por parte del Instituto Nacional de la Vivienda.
- g) Las herencias, legados, donaciones y subvenciones a favor de entidades públicas o benéficas con destino a la construcción de Viviendas de Renta Limitada
- h) La primera transmisión de dominio de estas viviendas, siempre que tenga lugar dentro de los veinte años siguientes a la fecha de su calificación”.

existencia de las bonificaciones contenidas en el Artículo 13 de la Ley, y la constitución de las Sociedades Inmobiliarias.

De las Sociedades Inmobiliarias se ocupaba el Artículo 5 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada. Se trataba de sociedades cuya finalidad es la construcción de Viviendas de Renta Limitada y la puesta en circulación de acciones por las mismas Sociedades, así como la emisión, transformación, amortización o cancelación de obligaciones, sean o no hipotecarias, realizadas por Entidades de cualquier clase, destinadas exclusivamente a la construcción de estas viviendas. Para gozar de este último beneficio se requería que la emisión hubiera sido previamente aprobada por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Ello permitiría una regulación particular contenida en la Orden de 5 de noviembre de 1955<sup>(675)</sup> que establecía que:

“Las Sociedades Inmobiliarias cuya finalidad exclusivamente sea la construcción de Viviendas de Renta Limitada, podrán adoptar en su constitución cualquiera de las formas reconocidas por la legislación civil o mercantil, y que en sus estatutos habrán de contar de una manera clara que su exclusivo objeto es la constitución de Viviendas de Renta Limitada, y aquellas operaciones con ello relacionadas, como adquisición de terrenos, su urbanización y parcelación, uso arrendamiento venta de las mismas sometiéndose a las disposiciones dictadas sobre esta materia”.

Las exenciones de las Sociedades Inmobiliarias se acogieron complementariamente a la Ley de Reforma Tributaria de 16 de Diciembre de 1940<sup>(676)</sup>.

---

<sup>(675)</sup> RCL 1955, 1554, publicado en el BOE de 12 de Noviembre de 1955. De la misma fecha que esta disposición que comentamos se encuentran las Ordenes (RCL 1955, 1552 sobre la construcción de Viviendas de Renta Limitada por las entidades benéficas- constructoras; RCL 1955, 1553 en torno a la construcción por los bancos y Cajas de Ahorros; RCL 1955, 1555 sobre la adjudicación a la Obra Sindical del Hogar estas Viviendas).

<sup>(676)</sup> Disposición completada en parte, por la Orden de 12 de Septiembre de 1941, sobre documentación a presentar por empresas ante el Ministerio en los supuestos del beneficio el artículo 38 de la Ley de Reforma Tributaria. A la

## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

---

En otro orden de ideas, y respecto de la aplicación del beneficio de Expropiación forzosa a la construcción de Viviendas de Renta Limitada, concedido por el Instituto Nacional de la Vivienda, se exigía como ha recordado Landeta<sup>(677)</sup> que los terrenos estuvieran en zonas o polígonos que hubiesen sido especialmente reservados a estas viviendas. Esto suponía una vinculación urbanística del suelo a través de la reserva del terreno para la construcción de un determinado tipo de vivienda. Eso sí, de acuerdo con el proyecto de construcción previamente aprobado.

Así, puede verse entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1979<sup>(678)</sup> que atendía a la expropiación extemporánea que la Administración quería llevar a cabo sobre un proyecto que traía causa en el Plan Nacional de Viviendas al que se refiere el Decreto- Ley de 1 de Julio de 1955<sup>(679)</sup> y cuyo vencimiento concluía a 31 de Diciembre de 1960<sup>(680)</sup>. Expropiación que se debía apreciar desde la justificación de la causa expropiandi determinada no en la utilidad pública sino en el interés social cual constituye la construcción de viviendas sociales. Interés social que no se encontraba cuando la expropiación pretendiese llevar la expropiación a cabo habiendo transcurrido los plazos inicialmente previstos y conforme a un proyecto distinto del que motivo en su día la declaración de interés social para construcción de Viviendas de Renta Limitada como ha manifestado la jurisprudencia.

---

Orden de 10 de Febrero de 1942

<sup>(677)</sup> Op. Cit. Pág. 379.

<sup>(678)</sup> Aunque la sentencia es posterior a la constitución, debe apreciarse su contenido en este punto, pues refiere una problemática interesante que venía planteándose con la ejecución de planes de vivienda, en consiguiente procedimiento expropiatorio y la referencia urbanística proporcionada aun por la Ley del Suelo de 1956. El Ponente de la misma es el Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano, RCJ 1979, 482.

<sup>(679)</sup> Que se concreta para la comunidad de Madrid en un decreto de igual fecha

<sup>(680)</sup> STS de 16 de mayo de 1972 (RCJ 1972, 2650)

En este sentido, debiera plantearse la cuestión<sup>(681)</sup> referida, a las inclusiones en el proyecto de construcción de viviendas (declarado formalmente de interés social, y en su caso declarado de urgente a efectos expropiatorios) de las cuestiones urbanísticas precisas para la urbanización del terreno y el desarrollo de los núcleos urbanos proyectados.

Sin embargo, la jurisprudencia nos recuerda, que dicha inclusión habrá de estar forzosamente limitada por cuanto<sup>(682)</sup>:

"esa hermenéutica no pueda ir más lejos de la concepción que le otorga su base, cual es la constitución de una unidad urbanística completa y si se quiere autosuficiente, lo cual significa que no pueden incluirse en ella servicios que trasciendan totalmente los límites de la nueva barriada pues aunque ellos puedan justificar la actuación de la facultad expropiatoria lo que no se puede hacer es usar esa facultad en concreto para conseguir mediante ella una finalidad distinta de aquella para cuya realidad fue permitida su uso<sup>(683)</sup>..."

#### 2º. LA UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA Y LOS PLANES DE CONSTRUCCIÓN: ARRENDAMIENTO Y USO PROPIO DE LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA

Las Viviendas de Renta Limitada se podían construir para ser utilizadas en régimen de arrendamiento o destinadas a uso propio, como disponía su normativa<sup>(684)</sup>. Constituye infracción administrativa la utilización de la vivienda para otra finalidad diferente que la dedicación

---

(681) Que no ha sido objeto de atención especial por el Tribunal Supremo en la jurisprudencia citada.

(682) Fundamento Jurídico de la Sentencia citada arriba.

(683) Descripción que específicamente en este punto se corresponde con la Desviación de Poder (así definida por el Prof. Enterría en su *Curso de Derecho Administrativo* Vól I. Civitas.Madrid 2003) controlada en la Ley de la Jurisdicción contenciosa Administrativa (Art. 83).

(684) Así, el Artículo 106 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 de junio de 1955.

## V. LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA: CARACTERES PRINCIPALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

exclusiva a domicilio, como la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a confirmar<sup>(685)</sup>. La normativa sobre Viviendas de Renta Limitada incorporaba a su vez las correspondientes limitaciones para el caso de la compraventa y arrendamiento<sup>(686)</sup> de estas viviendas. Cuestión que como hubo ocasión de apuntar para el caso de las Viviendas Bonificables operará una especial relación entre el promotor - vendedor de la vivienda y los compradores de ésta en razón al problema para cuya solución se inicia la construcción de estas viviendas no pudiendo aplicársele a dicha relación las normas generales de la autonomía individual propias de la contratación civil y mercantil ya que la finalidad social de la relación se impone<sup>(687)</sup>.

---

<sup>(685)</sup> Sentencia de 24 de diciembre de 1965 (RCJ 1965, 5877). Ponente; Excmo. Sr. D. José Samuel Roberes García. En la que se contempla supuesto de la ubicación de una joyería en una Vivienda de Renta Limitada. Sentencia que debe contrastarse con la de 11 de Diciembre de 1962 (RCJ 1962, 4656) que convalidó la instalación de una panadería en una Vivienda de Renta Limitada y ello por cuanto consideraba:

“que no rige la exclusividad de su dedicación completa a ella sin consentirse más uso que el de la morada, y que permite este otro de taller familiar, con lo que quiebra el sentido de total intolerancia y da base a razonar que lo que el artículo 106 (del Reglamento de la Ley de Viviendas Limitadas) quiere, es que bajo ningún pretexto la vivienda deje de llenar su finalidad primordial con que fue concedida, de morada humana, toda vez que para ella se construyó de manera privilegiada; y ese objetivo ha de cumplirse sin perjuicio de que su compatibilidad con el mismo sirva para las actividades del oficio de su morador que no molesten a la vecindad, radicando en el ámbito de facultades del Instituto Nacional de la Vivienda la medida y control de esta utilización sin faltar a lo esencial”.

<sup>(686)</sup> Así, lo recogía la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de Noviembre de 1965 (RCJ 1965, 5081) Ponente; Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero, sentencia que al resolver sobre la imposición de sanciones pecuniarias por la percepción de distintas cantidades en concepto de complemento de fianza y préstamos sin interés de arrendatarios de Viviendas de Renta Limitada, recoge la doctrina legal de prohibir que bajo cualquier otro concepto se percibiesen cantidades que no fueran autorizadas por las Leyes.

<sup>(687)</sup> Sobre este particular es pertinente la doctrina General sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de octubre de 1965, que atiende a las Viviendas de Renta Limitada y las Subvencionadas (RCJ 1965, 4868) Ponente; Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.



## VI. LAS VIVIENDAS SUBVENCIONADAS

Este tipo de vivienda se creó en la Ley que aprobaba el Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957<sup>(688)</sup>. Norma que se complementó con la Orden de 1 de febrero de 1958<sup>(689)</sup> que integraba su Reglamento ejecutivo. A estas disposiciones había que añadir: el Decreto de 22 de noviembre de 1957<sup>(690)</sup> y la Orden de 3 de diciembre de 1957<sup>(691)</sup> introduciendo determinadas normas sobre las Viviendas Subvencionadas.

Un año más tarde el Decreto de 24 de enero de 1958<sup>(692)</sup> extendió a todo el territorio Nacional la categoría de Viviendas Subvencionadas. Así, el Decreto de 5 de marzo de 1959<sup>(693)</sup> (en el marco jurídico de las Viviendas de Renta Limitada) estableció una clasificación de las Viviendas Subvencionadas existentes y se gestaron un conjunto de disposiciones de carácter complementario<sup>(694)</sup>.

---

<sup>(688)</sup> Nos referimos a la Ley de 13 de noviembre de 1957, publicada en el BOE de 14 de noviembre de 1957, núm.286- A Barcelona se va a adaptar esta previsión a través del Decreto de 21 de Marzo de 1958.

<sup>(689)</sup> Esta Orden fue modificada posteriormente por la Orden de 28 de febrero de 1962 y por la Orden de 22 de julio de 1965 y también la Orden de 5 de julio de 1967.

<sup>(690)</sup> Para Villar Ezcurra es esta la ley que crea el Régimen de Viviendas Subvencionadas como un subtipo dentro de las Viviendas de Renta Limitada, y no la ley de Urgencia Social de Madrid. Por más que, ésta se refiera a aquélla en su justificación. Op. Cít. Págs. 241- y siguientes, BOE de 2 de diciembre de 1957, núm. 301. Págs. 1213.

<sup>(691)</sup> BOE de 11 de Diciembre de 1957, núm. 309. (RCL 1957, 1706). Esta Orden fue derogada por el Decreto de 1 de Febrero de 1958 arriba indicado, ya que así expresamente se hace constar en las Disposiciones Adicionales, Artículo 10 del Decreto.

<sup>(692)</sup> RCL 1958, 175, BOE de 3 de febrero de 1958 núm. 29.

<sup>(693)</sup> RCL 1959, 355., BOE de 9 de marzo de 1959, núm. 302.

<sup>(694)</sup> Las disposiciones que aparecen publicadas en el Boletín Oficial del Estado, al margen de las que se reseñan mas abajo y que atienden a la Viviendas Subvencionadas son:

- Orden de 1 de marzo de 1958, BOE de 8 de marzo de 1958, núm. 58, sobre el Alquiler Mensual de las Viviendas Subvencionadas así como, la Cuantía de los Préstamos y el Traslado de las de Renta



A ellos hay que añadir el Decreto de 27 de julio de 1959<sup>(695)</sup>, el de 24 de diciembre del mismo año, así como el de 21 de julio de 1960<sup>(696)</sup> sobre Financiación, Subvención y Acumulación de Expedientes sobre este tipo de vivienda.

La principal característica de la legislación sobre Viviendas Subvencionadas- en alguna medida derivada de las peculiaridades de las Viviendas de Renta Limitada que las precedieron - estribaba en la descripción de los beneficios otorgados, fundamentalmente, la Subvención. Así como, en la materialización económica y urbanística de los mismos.

---

### Limitada a las Subvencionadas.

- Decreto de 27 de mayo de 1959, regulando las Solicitudes de Construcción de Viviendas Subvencionadas en Madrid.
- Decreto de 9 de julio de 1959, sobre el cambio de Régimen de Protección a Viviendas Bonificables en Asturias.(el Prof. Villar Palasí, se refiere a este Decreto como de cambio de régimen de protección "de" Viviendas Bonificables. cuando el contenido indica el cambio de protección de Viviendas Protegidas y de Clase Media a Viviendas Bonificables, discrepamos por consiguiente de considerarlo integrado directamente en el compendio de disposiciones complementarias del régimen de Viviendas Subvencionadas, como no sea por la integración en el régimen de Viviendas de Renta Limitada, en el entendimiento de que el régimen de viviendas subvencionadas no es mas que una subespecie de aquél, como no podemos estar de acuerdo con esta afirmación por más que existan importantes similitudes y el origen de esta especialidad no se entienda bien sin el marco de las Viviendas de Renta Limitada, esta tipología edificatoria reúne sus específicas peculiaridades).
- Decreto de 24 de diciembre de 1959 sobre la acumulación de expedientes de las Viviendas Subvencionadas, BOE de 11 de enero de 1960, núm. 9, Pág. 425. (RCL 1959, 2332).
- Orden de 18 de febrero de 1960 sobre los préstamos por Cajas de Ahorro a promotores de Viviendas Subvencionadas (BOE de 26 de Febrero de 1960, núm.49).
- Decreto de 28 de enero de 1960 sobre la renta de las viviendas subvencionadas para 1960, BOE de 6 de Febrero de 1960, núm. 32.

<sup>(695)</sup> BOE de 3 de agosto de 1959, núm. 184. (RCL 1959, 1102)

<sup>(696)</sup> BOE de 3 de agosto de 1960, núm. 185.

Esto ha llevado al Prof. Bando Casado a afirmar<sup>(697)</sup> que se adoptaron medidas de marcado carácter proteccionista, teniendo presente además que la cantidad que se recibía como subvención no guardaba una relación directa con el valor de la vivienda, como se había puesto de manifiesto en la normativa precedente. Sin embargo, y con ser importante, la subvención, no era el único instrumento que se contempla en esta normativa.

Los instrumentos y medidas previstos en la normativa sobre Viviendas Subvencionadas guardaban relación, comprensible por lo demás, con la normativa sobre Viviendas de Renta Limitada<sup>(698)</sup>. Por ello, es posible enumerar junto a la Subvención: los préstamos otorgados; el suministro preferente de materiales; el beneficio de expropiación, y los de carácter tributario que hacían referencia a la exención en los impuestos.

Tan pronto como se introdujo la subvención<sup>(699)</sup> se planteó si era pertinente aplicar la correspondiente exención a los efectos del Impuesto sobre Derechos Reales. Problema que trataría de resolver tanto la Circular de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 21 de enero de 1963<sup>(700)</sup> como la Ley de 8 de julio de 1963<sup>(701)</sup>, en el sentido de entender que era posible la concurrencia de ambos beneficios. Por último, en lo que respecta al préstamo en estas viviendas regirían las disposiciones de la Ley de Viviendas de Renta Limitada.

---

<sup>(697)</sup> Bando Casado, Honorio, en su Tesis Doctoral, Op. Cít. Pág. 139.

<sup>(698)</sup> En este sentido, el procedimiento y significado de las figuras puede verse en la Págs.196 y sígs. del presente en lo que a las viviendas de renta limitada pudiera afectar de manera directa para el tratamiento de la cuestión.

<sup>(699)</sup> Relata Bernardo Landeta Op Cít. Pág. 440

<sup>(700)</sup> La Circular señalaba que no estaba exenta, al decir "no pueden estar exentas interim no lo establezca así una norma de rango de ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la ley de 21 de marzo de 1958".

<sup>(701)</sup> RCL 1963, 1346, BOE de 10 de julio de 1963.

### 1º. LA DESCRIPCIÓN JURÍDICA DE LA SUBVENCIÓN APLICADA A ESTAS VIVIENDAS

Debe entenderse por Subvención<sup>(702)</sup> aquella cantidad dineraria a que la Administración Pública otorga a fondo perdido con la finalidad de fomentar la construcción de viviendas. La cantidad fijada en estas viviendas ascendía a 30.000 Pesetas. Cantidad que no varió aún en las sucesivas modificaciones de la legislación de Viviendas Subvencionadas y cuyo antecedente inmediato lo constituía las ya estudiadas primas a la construcción. Así, el promotor recibía del Instituto Nacional de la Vivienda la subvención correspondiente a cada una de las viviendas calificadas dentro de este grupo normativo.

Las Viviendas Subvencionadas presentaban una tipología edificatoria con una superficie máxima de 150m<sup>2</sup> y mínima de 38m<sup>2</sup>, destinándose también a los beneficios de este régimen un 30% de las superficies construidas, en plantas bajas, sótanos y semisótanos a locales comerciales.

Como exponíamos con anterioridad, el origen y la clasificación de estas viviendas trajo causa en el Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957<sup>(703)</sup>.

Así, operada la Calificación Definitiva<sup>(704)</sup> de las Viviendas construidas, estas debían ser clasificadas según la ordenación de las Viviendas de Renta Limitada. En concreto, éstas se integraban en el Segundo Grupo de la clasificación de la normativa sobre Viviendas de

---

(702) Sobre las técnicas de fomento empleadas por la Administración Pública, puede verse: Villar Palasí; "Las técnicas Administrativas de fomento y de apoyo al precio político" en *Revista de la Administración Publica*. Núm.14 de 1972. Madrid.

(703) Aprobado por la Ley de 13 de noviembre de 1957 (RCL 1957, 1522), BOE de 14 de noviembre de 1957. Plan sobre cuyos efectos se volverá con posterioridad.

(704) Téngase en cuenta que la Calificación Definitiva de las Viviendas Subvencionadas, no borra la responsabilidad del promotor y constructores por incumplimientos, apreciados después de prescripciones legales y obligaciones de Orden técnico; ni elimina o impide la posibilidad de que la Administración sancione tales incumplimientos, como expone la STS de 22 de febrero de 1965 (RCJ 1965, 1556). Ponente: D. José Arias Ramos.

Renta Limitada<sup>(705)</sup>. Aunque esta clasificación fue objeto de sucesivas disposiciones que significaban establecer limitaciones en relación en relación a los beneficios que se derivasen de su clasificación en uno u otro grupo<sup>(706)</sup>.

La importancia de estas clasificaciones de Viviendas estribaba, en los efectos jurídicos que de hecho venia a operar para la Administración Pública e incluso, en las previsiones de construcción de un tipo u otra de viviendas en los Planes aprobados.

#### 2º. EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS SUBVENCIONADAS

Las Viviendas Subvencionadas una vez construidas podían destinarse bien a uso propio o integrar el régimen de la compraventa y arrendamiento, en el mismo sentido en que lo podían ser las Viviendas de Renta Limitada, de las que traían causa. Para la compraventa, la primera referencia se contenía en la Orden de 12 de julio de 1958<sup>(707)</sup> modificada por la de 28 de febrero de 1964<sup>(708)</sup>.y para el arrendamiento y las rentas obtenidas había que acudir a la Orden de 1 de marzo de 1958<sup>(709)</sup> sobre la cuantía de los préstamos el alquiler mensual de las

---

<sup>(705)</sup> Según Decreto de 22 de noviembre de 1957. Un mes más tarde, la Orden de 3 de diciembre llevó a cabo una nueva reflexión normativa sobre la clasificación de Viviendas Subvencionadas. Así el Artículo 2 de la Orden de 3 de diciembre de 1957 señalaba:

"Las 60.000 viviendas que por razón de urgencia social se han de construir en Madrid durante los dos años 1958 y 59 se dividirán según su superficie en las siguientes manera;

Clasificación A:- Superficie Útil de 38 a 75 metros cuadrados. Tanto por ciento; 75. Número de viviendas 45.000.

Clasificación B.- Superficie Útil; de 75 a 150 metros cuadrados, tanto por ciento, 25. número de viviendas 15.000"

<sup>(706)</sup> Según se desprende de su propia Exposición de Motivos del Decreto de 5 de marzo de 1959 (BOE de 9 de marzo de 1959, núm. 58) que estableció una nueva clasificación de Viviendas en dos grupos.

<sup>(707)</sup> RCL 1958, 1300, BOE de 24 de julio de 1958.

<sup>(708)</sup> BOE de 8 de mayo de 1964, núm. 111 Págs. 5970.

<sup>(709)</sup> BOE de 8 de marzo de 1958, núm. 58, RCL 462.

Viviendas Subvencionadas y el traslado de las Viviendas de las Rentas Limitadas a las Subvencionadas<sup>(710)</sup>.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, aplicativa de las disposiciones precedentes, (que fijaban las limitaciones de cantidades a percibir en concepto de alquiler para las Viviendas de Renta Limitada y Subvencionadas), no dudó en calificar las correspondientes infracciones administrativas por sobreprecio que se ocasionasen.

De cierto interés, resultó para este particular el examen de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1965<sup>(711)</sup> cuyo supuesto examinado correspondía a un contrato de promesa de arriendo con entrega de cantidad en concepto de anticipo del alquiler.

Toda vez, que la construcción no había finalizado aún y que una vez concluida ésta se apreció una diferencia en la determinación de la Superficie Útil de la vivienda.

---

<sup>(710)</sup> En esta materia pueden verse además: el Decreto de 29 de enero de 1959 (BOE de 3 de Febrero de 1959, núm. 29, en torno al alquiler mensual) de 28 de enero de 1960 (RCL 1960, 202, BOE de 6 de febrero de 1960); el Decreto de 15 de marzo de 1962 (BOE de 23 de marzo de 1962, núm. 71 Pág. 3987); sobre rentas mensuales de las Viviendas Subvencionadas, y el Decreto de 4 de julio de 1963 (RCL 1963, 1379, publicado en el BOE de 13 de julio de 1963; sobre coste de ejecución de las Viviendas- de Renta Limitada- así como, el Decreto de 3 de junio de 1965 (BOE de 7 de junio de 1965, núm.135).

<sup>(711)</sup> RCJ 1965, 1653. Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.

## **VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS**

### **1º. LA ENUMERACIÓN DE LOS PROMOTORES**

En el examen de los promotores encargados de la puesta en marcha de los programas de vivienda debe tenerse en cuenta lo ya apuntado con respecto a estos sujetos de conformidad con la normativa sobre Viviendas Protegidas. Así, las entidades y organismos que asumieron la función promotora durante la vigencia de la normativa de las Viviendas Protegidas, van a continuar siéndolo para los posteriores regímenes de protección a la Vivienda. Si bien, con importantes diferencias en función de la promoción de Viviendas que se desarrolle. Así, como hubo ocasión de exponer para las Viviendas de Tipo Social el promotor principal era la Obra Sindical del Hogar, a tenor de su vinculación con la organización Sindical.

Para las Viviendas de Renta Limitada eran promotores, tanto los particulares (promoción privada) que construían su propia vivienda, como los Ayuntamientos<sup>(712)</sup>, Mancomunidades<sup>(713)</sup>, Diputaciones

---

(712) Sobre la intervención administrativa de las Administraciones Locales en la promoción de Viviendas debe tenerse en cuenta que a su cualidad de promotores, se sumó su activa participación en el proceso de urbanización, como se verá más adelante al estudiar las implicaciones derivadas de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(713) El reconocimiento y régimen Jurídico de las Mancomunidades de Municipios se comprendía en los artículos 29 a 37 del Decreto de 24 de junio de 1955 que aprobaba el Texto Refundido de las Leyes de Base de Régimen Local de 17 de julio de 1955 y de 3 de diciembre de 1953.

Texto que atribuía a éstas, plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Si bien, como expresara D. Cirilo Martín Retortillo (en edición de la Ley de Régimen Local. Anotada y Concordada. Edición Aguilar. Madrid. 1958. Págs. 25 y ss) a las Mancomunidades se les reconocía una capacidad plena aunque parcial, puesto que se limitaba en concreto a los fines propios de la Agrupación. Esto es, al contenido de sus correspondientes Estatutos.

A ello se añadió además las denominadas agrupaciones forzosas de municipios, cuya disposición podía efectuarse (artículo 38) para la ejecución de obras subvencionadas por el Estado, o para la prestación de servicios obligatorios que fueran de competencia municipal o delegados de la Administración Central y siempre previa intervención del Consejo de Ministros

## VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

Provinciales o Cabildos Insulares, Delegación Nacional de Sindicatos, Ministerios y Organismos Oficiales<sup>(714)</sup>, Instituto Social de la Marina, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Corporaciones y Colegios Profesionales, Cooperativas sindicales y mutualidades o montepíos libres, entidades benéficas y Cajas de Ahorro, empresas industriales, agrícolas y comerciales, Diócesis y Parroquias. Relación, que como puede observarse vienen a coincidir con los promotores de Viviendas Protegidas, aun cuando, se añada algún otro como es el caso del Instituto Social de la Marina.

A esta relación debe sumarse la proyección y creación de nuevos Patronatos dependientes de la estructura de la Administración Central,

---

y audiencia de los Ayuntamientos interesados. Si bien la normativa sobre viviendas de Renta Limitada no hace específica mención a esta posibilidad entendemos que su inclusión corresponde entre los Promotores Públicos de viviendas.

<sup>(714)</sup> Sin perjuicio de las consideraciones realizadas con anterioridad sobre estos promotores en particular. Téngase en cuenta que el Decreto de 5 de abril de 1962 sobre servicios del Movimiento atribuyó a la Secretaría General del Movimiento la competencia para la construcción de edificios- no solamente viviendas- e instalaciones bajo el auspicio de la legislación de Viviendas de Renta Limitada.

Así el artículo 5º del mismo señalaba:

“La construcción de los edificios e instalaciones a que se refiere este Decreto podrá ser realizada:

- a) A petición de la Secretaría General del Movimiento siempre que se comprometa reintegrar al Instituto Nacional de la Vivienda las cantidades invertidas por éste en el plazo que se señale en cada caso, sin que las mismas devenguen interés alguno.
- b) Por iniciativa del propio Instituto que podrá encargar la construcción a cualesquiera de los promotores oficiales incluidos en el artículo 15 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 de junio de 1955, poniéndose los edificios una vez construidos, a disposición de la Delegación u Organización que haya de realizar sus actividades en los mismos, y celebrando el oportuno convenio, en el que se determinará la forma de cesión que podrá ser, bien en arrendamiento, mediante pago del canon que en cada caso se determine, bien en amortización, en cuyo supuesto el Instituto Nacional de la Vivienda, con autorización del Ministro de la Vivienda, podrá utilizar la facultad concedida en el artículo 5º del Decreto de 11 de noviembre de 1955.”

y vinculados a los Departamentos Ministeriales. Por ello, la creación de nuevos patronatos, vendrá relacionada con la organización Administrativa de la Administración Central. Sin ánimo de ser exhaustivos en este período se crearían los siguientes: Patronatos de Casas del Ministerio del Interior<sup>(715)</sup>; para funcionarios de correos, telecomunicación y Caja Postal de Ahorros<sup>(716)</sup>; Patronato del Santo Ángel de la Guardia, de Viviendas de Policía Armada o Policía Nacional<sup>(717)</sup>; Patronato de Casa de funcionarios de Obras Públicas<sup>(718)</sup>; Patronato de Casa del Ministerio de Educación<sup>(719)</sup>; Patronato de Casas del Ministerio de Hacienda<sup>(720)</sup>; Patronato casas del Ministerio de Justicia<sup>(721)</sup>; Patronato de casas del Ministerio de Industria y Energía<sup>(722)</sup>; Patronato de casas de la Presidencia del Gobierno<sup>(723)</sup>;

---

(715) Este Patronato tiene su precedente legislativo en el Decreto de 12 de abril de 1957

(716) El Patronato de viviendas de éste colectivo trajo causa en la constitución de una Asociación Benéfica de empleados de Correos y Telecomunicaciones que gozaba de la categoría de Entidad Benéfica Constructora, atribuida por el Decreto de 12 de septiembre de 1945. Con posterioridad, la Orden de 15 de agosto de 1951 vino a establecer las atribuciones de la Dirección General de Correos y Telecomunicación relativas a la edificación de viviendas para cederlas después en arrendamiento a sus funcionarios. El patronato de Viviendas de Correos, se regía entonces por la Ley de Entidades Estatales Autónomas

(717) El Patronato de Viviendas del Santo Ángel de la guarda y de la Guardia Civil fueron organizados, sin perjuicio de la regulación precedente ya expuesta, por los Decretos 477 y 478 de 16 de marzo de 1961, configurados también ambos como Organismos Autónomos.

(718) El Decreto de 15 de febrero de 1952 modificado por el Decreto 2163/62 de 5 de septiembre creó este Patronato. El Patronato estaba integrado por el Consejo de Dirección, la Comisión Delegada, la Gerencia y un Órgano supervisor.

(719) Este Patronato fue creado por el Decreto de 21 de diciembre de 1951 habiéndose derogado con posteridad por Decreto 2560/62 de 5 de octubre

(720) Este Patronato se creó por Decreto de 30 de octubre de 1953, siendo por Decreto 839/66 de 24 de marzo reorganizado.

(721) Creado este Patronato por Decreto de 26 de noviembre de 1954. modificado por Decreto 2078/68 de 24 Julio reconociéndole personalidad jurídica y capacidad plena.

(722) Este Patronato se creó por Decreto de 21 de julio de 1955 (BOE de 8 de agosto de 1955 (RCL 1955, 1132). (artículo 1º). Norma que introduce como fines propios del Patronato la construcción, adquisición, adjudicación, mantenimiento y administración de las Viviendas para su cesión en propiedad



## VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

Patronato de Casas del Ministerio de Agricultura<sup>(724)</sup>; Patronato de Casas del Ministerio de Comercio y Turismo<sup>(725)</sup>; Patronato de Casas del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>(726)</sup>; Patronato de Casas del Ministerio de Trabajo<sup>(727)</sup>; Patronato de Casa del Patrimonio Nacional<sup>(728)</sup> y el

---

o en arrendamiento a los funcionarios de la Administración Central del Ministerio de Industria (artículo 2º). La norma reconocía personalidad jurídica al Patronato para el ejercicio de sus funciones y asimismo le reconoce capacidad para:

- enajenar, gravar y disponer e cualquier modo de los bienes que constituyen su patrimonio.
- comprar, vender, y arrendar locales y terrenos
- emitir, amortizar y administrar empréstitos con la garantía de sus bienes e ingresos.
- contratar la realización de obras o prestación de servicios.
- cuantas operaciones exija el debido cumplimiento de sus fines.

Este Patronato fue modificado por Decreto 559/63 de 21 de marzo, gozando de personalidad Jurídica propia y capacidad plena.

<sup>(723)</sup> El Patronato de Casas de la Presidencia del Gobierno fue creado por Decreto de 1 de julio de 1955 y modificado por los Decretos 1402/64 de 6 de mayo y Decreto 2391/68 de 21 de noviembre.

Para este patronato los destinatarios eran los funcionarios y personal que prestase sus servicios en la presidencia del Gobierno, los funcionarios de organismos autónomos dependientes del departamento, los anteriores que se encuentren en régimen de clases pasivas y si no existen solicitudes suficientes se puede adjudicar a funcionarios de otros departamentos ministeriales.

Las promociones de este tipo de viviendas se anuncian mediante Circular emitida por el Consejo de Dirección en la que se hace constar la ubicación de las viviendas, sus características, el precio aproximado y el plazo de solicitud.

<sup>(724)</sup> El Patronato del Ministerio de Agricultura fue creado por Decreto de 10 de agosto de 1955 El Reglamento Orgánico de adjudicación fue aprobado por Orden Ministerial de 11 de septiembre de 1963

<sup>(725)</sup> El Patronato del Ministerio de Información y Turismo, Decreto de 22 de septiembre de 1955. y modificado por el Decreto 2312/61 de 9 noviembre. Asumiría como deberes esenciales la adquisición, promoción y edificación de viviendas para su posterior adjudicación.

<sup>(726)</sup> Las Casas del Ministerio de Asuntos Exteriores derivan de la creación del Patronato por Decreto de 25 de noviembre de 1955. Siendo los órganos de gobierno los mismos que los de los demás Patronatos. el Consejo de Dirección y el Gerente

<sup>(727)</sup> Este Patronato fue creado por Ley de 21 de julio 42/62 y reformado por

Patronato Oficial de la Vivienda para funcionarios y empleados del Movimiento<sup>(729)</sup>.

Al margen de estos patronatos de funcionarios anteriormente se creó el Patronato de Casas del Parque Móvil Ministerial suprimido en idénticas circunstancias y el Patronato de Casas de Correos y Telégrafos, con características similares.

Por otro lado, la labor de los Patronatos no se limitó sólo a la construcción de viviendas para la venta, sino de manera importante al régimen de alquiler de las mismas, siendo significativa la construcción de Viviendas, y el ámbito subjetivo que con ellos se cubría.

Así, de la enumeración y profusión de Patronatos (que anteceden) pudiera desprenderse, que si bien la política de patronatos nació en unas circunstancias históricas muy definidas, en proyección del fomento, y la política de protección de la vivienda característica del período, sin embargo, dará lugar a una organización Administrativa que pervive el régimen que la genera y se revela como una de sus principales características.

En lo que respecta a las Cooperativas como promotores de Viviendas, su estudio en este capítulo, nos exigirá una doble valoración.

---

Ley 160/63 de 2 de diciembre. Es interesante recordar que éste es uno de los pocos patronatos que fue creado por Ley.

<sup>(728)</sup> Este patronato se creó por Decreto 3209/62 de 29 de noviembre. Este decreto fue convalidado como Ley en la Ley 29/63 de 2 de marzo. Como ha señalado el prof. Bando Casado, cuando relata la histórica concepción de éste patronato se destaca la pretendida modificación operada por el Artículo 7 del Decreto 2490/67 de 7 de diciembre de la ley anterior, que parece no haber sido hecha efectiva atendiendo al rango de la disposición que estaba modificándose. Consideración que nosotros compartimos, pues la Ley 29/63 de 2 de marzo sólo podría haberse modificado por otra ley. Este Patronato es además significativo en su regulación porque se otorgaba como premio a los trabajadores y funcionarios de su plantilla, viviendas en régimen de alquiler. El Patronato, al igual que los anteriores tenía personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, vinculado orgánicamente, aunque no formalmente de la jefatura de Estado.

<sup>(729)</sup> Este Patronato fue creado por Decreto 1104/62 de 11 de mayo, confiriéndole personalidad jurídica propia. El patronato se extinguió a partir del 1 de abril de 1977 cuando desapareció la Secretaria General del Movimiento.

## VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

En primer lugar, cual es el posicionamiento de las mismas en los años de la Ley de Viviendas de Renta Limitada y en segundo lugar, la incidencia de la institucionalización del fenómeno en los años 60<sup>(730)</sup>.

Considérese además que las empresas que construyesen viviendas para sus trabajadores las Sociedades de Carácter benéfico y Cajas de Ahorro deberían llevar sus proyectos al Instituto Nacional de la Vivienda, para que éste, una vez aprobados, los incluyese en el Plan de obras comarcal y sacase a concurso o subasta su ejecución; pero en éstos casos, podían concurrir al concurso o subasta la sociedad o la Empresa propietaria. Así, esta sociedad o Empresa propietaria gozaría del derecho de tanteo respecto de la ejecución de su propia obra y también, del derecho a vigilar por sí mismas la ejecución en el caso en que ésta hubiese sido encomendada a una empresa constructora.

Los particulares que aisladamente o reunidos en una sociedad cooperativa hubiesen de construir su propia vivienda, podrían ejecutar las obras por sí mismos, pero ajustándose en todo caso a los proyectos aprobados por el Instituto bajo la vigilancia de aquél.

La configuración jurídica de las cooperativas como promotores de viviendas, estaba relacionada en último extremo a su calificación como cooperativismo de consumo o de producción. Si se toma en consideración que la actividad de la cooperativa fuera la construcción de viviendas con el fin "inmediato de crear empleos para sus asociados, encargándose éstos de todas las operaciones necesarias para la construcción de las edificaciones" la cooperativa podía ser como de trabajadores de la construcción<sup>(731)</sup>. Si bien, las disposiciones examinadas se refieren a estas como cooperativas de Viviendas. Así precisa la Ley de 15 de julio de 1954 sobre Viviendas de Renta Limitada

---

(730) Aspecto desarrollado en el Capítulo siguiente. Y cuya distinción se justifica por la dinámica constructiva que tiene lugar en los años 60 y que afecta también de manera directa a las cooperativas.

(731) Oficina Internacional de Trabajo. Las cooperativas de vivienda Ginebra. 1964.

(<sup>732</sup>): “que pueden promover la construcción de Viviendas de Renta Limitada y de las edificaciones y servicios complementarios correspondientes, los particulares y las entidades siguientes:

“Las Cooperativas Sindicales de Edificación, Mutualidades y Montepíos libres no establecidos por las reglamentaciones de trabajo con destino a sus asociados”.

A ello, el Decreto de 14 de junio de 1955 añadió, que las Cooperativas Sindicales de Edificación estaban obligadas a remitir anualmente al Instituto Nacional de la Vivienda, para su examen y aprobación, el balance de situación en 31 de diciembre, el desarrollo de la cuenta de perdidas ganancias y el inventario de la cuenta detallado de su capital activo y pasivo, siendo obligatorio consignar los gastos de Administración. Las Cooperativas, constituidas al amparo de la Ley de 1942 y aprobadas por el Ministerio de Trabajo, podían llevar a cabo la promoción de Viviendas, previo informe de la Delegación Nacional de Sindicatos y de las Mutualidades de Montepíos libres.

A la regulación antecedente sucedieron en este momento algunas disposiciones de interés. Así, la Instrucción de 17 de septiembre de 1952 en torno a la liquidación de las Cooperativas, la de 16 de diciembre de 1952 sobre la constitución de las asambleas de las Sociedades Cooperativas, y las más interesantes Instrucciones de 18 y 19 de diciembre de 1952 sobre la fiscalización de la Organización Sindical sobre las Cooperativas. En otro orden de ideas, y también en aras del control de la actividad de las cooperativas la Orden de 5 de noviembre de 1955 introdujo en el Artículo 7º la previsión de la inscripción de éstas en un registro de entidades. Y ello por cuanto la actividad desplegada por éstas estaba intervenida en mayor o menor grado por el aparato sindical, lo que dificultó que el fenómeno cooperativo adquiriera toda la relevancia que años más tarde alcanzaría en la promoción de Viviendas.

Para las Viviendas Subvencionadas, los promotores coincidieron con los que la Ley determinaba para las Viviendas de Renta

---

(<sup>732</sup>) Artículo 5º.

## VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

Limitada<sup>(733)</sup>. Así, según el Reglamento<sup>(734)</sup> significaba, que eran promotores todos los incluidos en el Artículo 15 del Texto de Viviendas de Renta Limitada.

Por otro lado, el Decreto del 22 de noviembre de 1957 estableció no sólo la determinación de los promotores de Viviendas Subvencionadas, sino las competencias asumidas por el Instituto Nacional de la Vivienda. A ello se añadió la existencia de un régimen excepcional de construcción en el que se establecían algunas peculiaridades, según dispusiera la Orden de 1 de febrero de 1958<sup>(735)</sup>.

Así, describía el Artículo 14 de la Orden:

"Únicamente en el caso en que sea insuficiente la iniciativa privada, el Instituto Nacional de la Vivienda, por intermedio de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de acuerdo con lo previsto en el artículo séptimo de la Ley de 15 de julio de 1954, podrá encargar a cualquiera de las entidades oficiales relacionadas en el Artículo quinto de la misma ley, la construcción de Viviendas Subvencionadas pudiendo utilizar para estas construcciones los tipos premiados en el concurso de viviendas experimentales. En este caso, el Instituto Nacional de la Vivienda, con cargo a sus propios presupuestos financiará totalmente la construcción de dichas viviendas, las cuales serán cedidas a los beneficiarios en las condiciones que el mismo fije, teniendo en cuenta que del precio que resulte cada vivienda será descontado la cantidad de 30.000 pesetas como subvención y por tanto, el usuario deberá amortizar el resto del importe de la construcción".

---

(733) Según se dispone en la Ley de 13 de noviembre de 1957.

(734) Orden de 1 de febrero de 1958

(735) BOE de 7 de febrero de 1958.

### 2º. ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS: EN ESPECIAL LAS IMPLICACIONES URBANÍSTICAS

En lo que respecta a la descripción de los organismos administrativos con competencia para definir las actuaciones llevadas a cabo en la protección de las Viviendas Subvencionadas, el principal fue el Instituto Nacional de la Vivienda, que asumió la gestión de las subvenciones o beneficios otorgados. Pero junto al Instituto Nacional de la Vivienda, destacó otro organismo creado en la normativa sobre Viviendas de Renta Limitada. Nos referimos al Consejo Nacional de la Vivienda.

#### **A. EL CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA**

El Consejo Nacional de la Vivienda fue creado por la Ley de Viviendas de Renta Limitada como un ente encargado de la alta dirección de la política general de la Vivienda y cuya presidencia ostentaría el Ministerio de Trabajo<sup>(736)</sup>. Entre sus funciones descritas también en la normativa de Viviendas de Renta Limitada destacaron las de aprobar los Planes Generales y anuales de Construcción de Viviendas, así como las Ordenanzas de construcción de este tipo de viviendas o la aprobación de un Plan de Construcción de Viviendas ultrabaras destinadas a los productores económicamente más débiles<sup>(737)</sup>.

A la descripción de funciones del Consejo Nacional la Ley de Viviendas de Renta Limitada incorporó la enumeración de atribuciones del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(738)</sup> y la específica previsión de Consejos Provinciales<sup>(739)</sup> y Delegaciones Comarcales<sup>(740)</sup>.

---

<sup>(736)</sup> Artículo 34 y 35 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada, y concordante artículo 138 del Reglamento.

<sup>(737)</sup> La completa enumeración de funciones del Consejo se contenía en la Ley en el artículo 35 y el artículo 139 del Reglamento.

<sup>(738)</sup> Según establece el artículo 37 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada. El Instituto Nacional de la Vivienda asume entre sus competencias:

- La formulación de los Planes Generales de construcción de Viviendas de Renta Limitada
- Autorizaría las obras de urbanización y de instalación de los servicios complementarios de las barriadas o grupos de "Viviendas

## VII. DESARROLLO NORMATIVO Y ACTIVIDAD DE LOS PROMOTORES DE VIVIENDAS EN LOS RÉGIMENES POSTERIORES A LA LEY DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

Los Consejos Provinciales, como estructura provincial asumieron como principal función la de proponer, de acuerdo con las normas que señalase el Consejo Nacional de la Vivienda los Planes Provinciales correspondientes. En cuanto a las Delegaciones Comarcales<sup>(741)</sup>, les va a corresponder funciones informativas y de inspección. Las Delegaciones Comarcales, dependían directamente de la Dirección General de la Vivienda y tenían el personal técnico y administrativo necesario para los trabajos encomendados.

de Renta Limitada” construidas por promotores que hubieren solicitado auxilios económicos directos del Estado y las similares proyectadas por promotores que no habiendo solicitado anticipos reintegrables desearan obtener previamente del Instituto tal autorización.

- La vigilancia del Uso y conservación de las Viviendas.
- La intervención cerca de las entidades de crédito a fin de concertar las condiciones de los préstamos solicitados por los promotores de Viviendas de Renta Limitada.
- y la emisión de títulos de Deuda a largo plazo, previo informe del Ministerio de Hacienda y con la autorización del Gobierno, en las condiciones que éste acuerde.

Entre otras competencias, recogidas de manera correspondiente en el Artículo 136 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada. Sin ánimos de ser exhaustivos si destacamos entre sus competencias las que se refieren a:

- Conceder los beneficios señalados
- Fijar el valor de la venta, y los alquileres de las Viviendas de Renta Limitada en los casos en que procediese.
- proponer e imponer sanciones en la forma desarrollada reglamentariamente a Los infractores de la Legislación sobre Viviendas de Renta Limitada.

(739) Previstos en el Artículo 39 de la Ley

(740) Artículo 40 de la Ley.

(741) Artículo 142-144 del Reglamento de Desarrollo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada

## VIII. LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS

La Administración Local ha sido históricamente “el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extendía desde el palacio del grande a la choza del labrador” (Javier de Burgos)<sup>(742)</sup>. Esta cualificada posición otorgaba una específica incidencia a la actuación de las Administraciones Locales en la promoción, conservación y construcción de Viviendas higiénicamente salubres<sup>(743)</sup>.

Si hubiera de prestarse atención a los orígenes de los fenómenos de protección y promoción legal de la vivienda- antes del inicio de la fecha en que iniciábamos nuestro estudio(1938) - se constataría que esta correspondía a los municipios<sup>(744)</sup>.

Sin embargo, la promoción local de viviendas adquiriría una mayor relevancia a partir de la 2ª Guerra Mundial. Así, la Ley de Régimen Local de 1945 contenía previsión sobre dicha cuestión y la doctrina abundaba en la intensificación de la intervención municipal en la resolución problema<sup>(745)</sup>.

---

(742) Instrucción de los Subdelegados de Fomento. Capítulo V. punto 25 Madrid. 30 de Noviembre de 1833.

(743) El control de salubridad de las Viviendas debía llevarse a cabo por las Fiscalías de la Vivienda, tal y como se expuso en el Capítulo Iº.

(744) Así, la R. O. de 9 de septiembre de 1853 que ordena a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona la construcción de viviendas. También el Decreto de 5 de diciembre de 1883 que considera en general el problema de la vivienda como propio de los Ayuntamientos y sólo en 1907 se incluye previsión en los presupuestos Estatales de partidas para la construcción de viviendas.

(745) Ubierna.1945 Op. Cít. Pág. 71- 72. Que remontándose a antecedentes contenidos en el trabajo del Instituto de Reformas Sociales de 1923 *La misión de los Ayuntamientos en el problema de la Vivienda*. señala con cierto aire cuasi- poético:

“El problema de la Vivienda es un problema esencialmente municipal. Bajo la acción municipal, inteligentemente ejercida con arreglo a las normas científicas y a las últimas enseñanzas de la experiencia, y entusiastamente apoyada por los ciudadanos, cambiaría rápidamente el aspecto de nuestras actuales aglomeraciones urbanas. Se detendría el crecimiento desmesurado de las grandes ciudades, que tanto perjudica la salud y a la eficacia del trabajo de sus habitantes; desaparecerían esas casas infectas e insalubres de los barrios pobres, afrenta de la



## VIII. LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS

Esta intervención municipal en la problemática derivada de la aplicación normativa sobre vivienda, al margen de la jurisprudencia reseñada sobre conservación de edificaciones y expedientes de ruina, motivó su específica previsión en la elaboración de un Texto Refundido sobre Régimen Local de las Leyes de 17 de julio de 1945, y de 3 de diciembre de 1953, de 24 de junio de 1955.

Texto que ve la luz, en una década de prolífica y significativa producción normativa<sup>(746)</sup>. El Texto Refundido de Régimen Local preveía específicamente en el Artículo 101 que la actividad municipal se dirigiese a la consecución de la “gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales, alumbrado, viviendas, parques y jardines, campos de deportes”<sup>(747)</sup>. Considerándose como una obligación municipal mínima el fomento de la vivienda higiénica<sup>(748)</sup>.

Así, como hubo ocasión de exponer<sup>(749)</sup> las Corporaciones Locales serían las competentes para el ejercicio de las competencias de

---

civilización y peligro constante de todos los vecinos de la localidad y ocuparían su lugar pequeñas casas familiares, rodeadas de jardines, o bien grandes casas de alquiler en que el aire y el sol entraran a raudales”.

(746) Así, se publican normas tan importantes para nuestra materia como la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (sobre la que volveremos más adelante); la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

(747) Título IV, Capítulo I. sobre la Administración Municipal en C. Martín Retortillo, *Ley de Régimen Local (Texto refundido de 1955) Anotado y concordado*. Editorial Aguilar. Madrid. 1958.

(748) Loc. Cít. Artículo 102.I). Lo que no significa necesariamente que a éstos competa exclusivamente la salvaguarda de la salubridad de las viviendas. Como ya hubo ocasión de exponer son las Fiscalías de la Vivienda las que asumen dicha competencia sustrayéndola a la Competencia municipal. Sobre este extremo incidió la STS de 15 de diciembre de 1959 (RCJ 1959, 1682) Ponente; Excmo. Sr. D. Ángel Villar y Madrueño, en recurso contencioso - Administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Hacienda de 23 de agosto de 1948 que acordaba a no autorizar el arbitrio no fiscal sobre viviendas no higiénicas. Ya que, de otorgarse implicaría el reconocimiento de la habitabilidad de las mismas.

(749) Vid. Págs. 125 -128 del Capítulo II en torno a la conservación del

construcción, de ordenación<sup>(750)</sup> y regulación de los procesos constructivos que tuvieran lugar en el municipio<sup>(751)</sup>. Y ello de conformidad con el contenido de las Ordenanzas Municipales aprobadas.

---

patrimonio Inmobiliario existente y la competencia municipal al respecto.

<sup>(750)</sup> El respeto a las Ordenanzas Municipales se introduce pues, como principal elemento de ordenación de la construcción a nivel municipal. Muestra de ello nos refleja la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, Sentencia de 22 de junio de 1951(RCJ 1951,1544) Ponente; Excmo. Sr. D. Manuel González Alegre y Ledesma. En el supuesto de hecho de la sentencia, se deniega la correspondiente licencia municipal para alquilar una casa reconstruida. Ya que dicha reconstrucción estaba condicionada a la observancia de las Ordenanzas Municipales, y concretamente a la alineación oficial determinada por el Facultativo del Municipio (considerando tercero de la Sentencia). Nótese que la Sentencia no hace referencia alguna a la calificación Jurídica de la Vivienda, esto es, si ésta gozaba de algún régimen de protección pública. Lo que nos ilustra que dicha previsión y sujeción a ordenanza no es considerada en absoluto de manera diferenciada en función del régimen bajo el que la vivienda hubiese sido construida, sino que deriva de la ordenación constructiva y de las competencias municipales sobre la misma.

<sup>(751)</sup> Ha abundado el Tribunal Supremo en esta cuestión, entre otras Sentencia de 19 de junio de 1951(RCJ 1951,1542) Ponente; Excmo. Sr. D: Ismael Rodríguez Solano, que condensa dicha atribución competencial en uno de sus Considerandos al decir:

“ es de la competencia municipal subordinada, como es natural a la observancia de las leyes generales, el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de los pueblos para cuya realización gozarán de autonomía, en cuyo ejercicio esa jurisdicción entre otras materias, tiene poder para aprobación y aplicación de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales y para ejecutar obras y servicios entre todos, los de urbanización en general, mejora interior y ensanche de población, vías públicas, salubridad e higiene, etcétera, y dentro del ámbito de su competencia, regular mediante Ordenanzas aquellas materias respecto de las cuales las Leyes no contengan preceptos reguladores concretos, siempre que no se infrinjan ni contradigan oros legislativos o reglamentarios; así lo disponen los artículos 101, 102 y 144 de la Ley Municipal, ordenanzas que tienen que formarse, aprobarse y modificarse precisamente con los requisitos que se señala en el artículo 146.”

## VIII. LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS

### 1º. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DESDE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA URBANÍSTICA HASTA LA FORMULACIÓN E INTERVENCIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN VIVIENDA.

Si se tiene en cuenta que las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración Local no se formulaban de manera satisfactoria en materia de planificación urbanística<sup>(752)</sup> la precisa definición del marco de relaciones interadministrativas en materia de vivienda resultaba inexcusable. Ello, en el entendimiento de que los principios que a este respecto se aplicaban eran los de: Unidad de plan: Coordinación de competencias y Autonomía de la Administración Local en el ejercicio de su competencias.

Así, encuentra cabida la expresión contenida en su día en la Ley de Obras Públicas de 1877 que obligaba al Estado a formar los correspondientes Planes de Obras Públicas siendo ésta un trámite inexcusable para incluir en los presupuestos Generales del Estado<sup>(753)</sup> y como desarrollo, la Ley de 7 de abril de 1952 cuyo contenido era la

---

(752) En este sentido vid. Escribano Collado, Pedro *"La reserva estatal de competencias y la nacionalización de objetivos Urbanísticos"*. En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 41, Enero -Febrero de 1975, con relación a este momento histórico. Págs. 21-46.Madrid. Y entre otros, Larios Tabuenca; Algunos problemas procedimentales en la coyuntura Ley del Suelo- Ley de Régimen Local." en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 41. Enero- Febrero de 1975

(753) La referencia normativa se contenía entonces en el condicionamiento de los Planes de Obras Públicas el Estado para los planes municipales de tal suerte que el Art. 155 de la Ley de régimen Local creaba una comisión; la Comisión Central de Urbanismo que se encargaba de control y aprobar los planes municipales. Op Cít. Págs. 24.

De forma complementaria se considera igualmente la Ley de Carreteras de 1877 que atribuye al estado la facultad de confeccionar el plan general de carreteras. Cuya referencia temporal inmediata abarcaría el período comprendido entre los años 1962 y 1977 siendo aprobado por la Ley de 23 de diciembre de 1961.

ordenación de las edificaciones contiguas a las carreteras, reconocidas de forma plena en el urbanismo<sup>(754)</sup>.

La materialización más evidente de la competencia de carácter municipal en relación a los Planes de Ordenación Urbana y los proyectos de urbanización, se produjo a partir de la aplicación de la normativa sobre el Registro Municipal de Solares (sobre el que luego volveremos)<sup>(755)</sup> y, en lo que respecta a las reparcelaciones <sup>(756)</sup> como actuaciones que exigían la correspondiente Licencia municipal. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, contenía (artículo 9º) previsión sobre las parcelaciones de terrenos pero no sobre “las reparcelaciones”<sup>(757)</sup> lo que motivaría el la elaboración de un Decreto de 7 de abril de 1966 por el que se aprobaba el Reglamento de Reparcelaciones<sup>(758)</sup>.

A ello debía añadirse, la dinámica que los Planes de Urgencia Social de 1957 habían incorporado, integrando la previsión de

---

<sup>(754)</sup> Esta previsión incorporaba en su caso la creación de los Planes de Ordenación de las Variantes (POV), que debían igualmente estar coordinados con los Planes Urbanísticos municipales.

<sup>(755)</sup> El artículo 144 de la Ley del Suelo decía:

" Transcurrido el plazo correspondiente y el de la prórroga, en su caso, sin que el propietario hubiere emprendido y seguido a ritmo normal la edificación del solar, ajustada al Plan, la parcela quedará inmediatamente en venta forzosa y será individualizada e inscrita por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, en el Registro Municipal de solares."

<sup>(756)</sup> Estas aparecían recogidas en el Texto de la Ley de Régimen del Suelo en el artículo 165.

<sup>(757)</sup> Así lo expresa Larios Tabuenca. Op.Cit. Págs. 48-ss.

<sup>(758)</sup> Igualmente del artículo 80 de la Ley del Suelo se obtenía otra muestra de imprecisión de los términos utilizados por el legislador, de tal suerte que se atribuye al Ayuntamiento la competencia para tomar la iniciativa de la Reparcelación y para la redacción de oficio del proyecto siempre que resulta procedente.

En el marco del procedimiento que se inicia se distingue según que la incoación del procedimiento se haya llevado a cabo a instancia de los propietarios o la de oficio. Siendo además que la Disposición Adicional Segunda se refiere a los acuerdos municipales a los de la Comisión Municipal Permanente y puntualiza los que van a corresponder al Alcalde.

## VIII. LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS

construcción, y una racional planificación de Viviendas en la que las Corporaciones Locales asumirían una labor activa de fomento y control. Se trataba por tanto, de una participación de las Corporaciones Locales en las actividades de construcción de Viviendas en su ámbito, como técnica relacional de actuación, en función de las correspondientes previsiones organizativas<sup>(759)</sup>. Previsiones, que dan origen a la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, y que confirmarán estos datos.

### 2º. LA INTERVENCIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANA DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN ANTES DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956

En este marco de relaciones interadministrativas, y paralelamente a la profusión de disposiciones normativas sobre vivienda la Ordenación Urbana de los núcleos de población había encontrado expresión en la elaboración de una serie de disposiciones que desde 1944 establecieron las bases de ordenación urbana de ciudades como Madrid<sup>(760)</sup>, Valencia<sup>(761)</sup>, Vizcaya<sup>(762)</sup> o Barcelona<sup>(763)</sup>.

---

<sup>(759)</sup> En este sentido los ya citados Consejos Provinciales y los Consejos Comarcales de Vivienda.

<sup>(760)</sup> Así, la Ley de 25 de noviembre de 1944 estableció las bases para la elaboración de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid aprobada por Decreto de 1 de marzo de 1946 (RCL 1946, 432, publicada en el BOE de 15 de marzo de 1946) cuyo cumplimiento fue desarrollado por la Orden de 19 de enero de 1945 (RCL 1945,135). El Reglamento para la Ordenación Urbana de Madrid se aprobó por el Decreto de 17 de octubre de 1947 (RCL 1947, 1453).

<sup>(761)</sup> Ley de Ordenación Urbana de Valencia de 18 de diciembre de 1946 (RCL 1946,1811, publicado en el BOE de 20 de diciembre de 1946), que se completaría tres años más tarde con el Decreto de 14 de octubre de 1949 de la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca (RCL 1949, 1370, publicado en el BOE de 26 de noviembre de 1949).

<sup>(762)</sup> En Vizcaya se aplicó la Ley de 17 de julio de 1945 que aprobaba las Bases para la Ordenación Urbanística de Bilbao y su zona de influencia (RCL 1945, 981, BOE de 19 de julio de 1945). Este texto fue completado con posterioridad por Decreto de 1 de marzo de 1946 (RCL 1946, 436) que desarrollo la Ley de Ordenación Urbanística de Bilbao y su zona de influencia, (publicado en el BOE de 16 de marzo de 1946), así como el Decreto de 11 de octubre de 1946 que aprobaría el Plan de Ordenación Urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia (RCL 1946, 1641, BOE de 11 de noviembre de 1946). La profusión normativa sobre esta zona se acentúa cuando en continuidad con lo anterior el Decreto de 23 de mayo de 1947 introduce el Reglamento del “Gran Bilbao” (RCL 1947, 834, BOE de 28 de junio de 1947).

Aprobándose complementariamente las correspondientes Comisiones Superiores de Ordenación Urbana<sup>(764)</sup> de: Gerona- Lérida – Guadalajara<sup>(765)</sup>, Santander<sup>(766)</sup>, Almería<sup>(767)</sup>, Córdoba<sup>(768)</sup>, Albacete<sup>(769)</sup>, Cádiz<sup>(770)</sup>, Ciudad Real- Badajoz- Huelva<sup>(771)</sup>, Zaragoza<sup>(772)</sup> y Segovia<sup>(773)</sup>.

Disposiciones que traían causa en los proyectos de reconstrucción aprobados<sup>(774)</sup> y, como expusimos, en la asunción de

---

(763) El Decreto de 22 de octubre de 1954 del Ministerio de Gobernación aprueba el Reglamento de Ordenación Urbana de Barcelona y su comarca (RCL 1954, 1684, publicado en el BOE de 11 de noviembre).

(764) Volveremos sobre la existencia de las Comisiones Superiores de Ordenación justo en el momento previo a la elaboración de la Ley de Régimen del Suelo de 1956.

(765) Por Decreto de 31 de enero de 1947 (RCL 1947, 248) BOE de 21 de febrero de 1947.

(766) Por Decreto de 11 de abril de 1947 (RCL 1947, 605) BOE de 13 de mayo de 1947.

(767) Por Decreto de 31 de octubre de 1947 (RCL 1947, 1561) BOE de 13 de diciembre de 1947.

(768) Por Decreto de 3 de Octubre de 1947 (RCL 1947, 4) BOE de 1 de enero de 1947.

(769) Por Decreto de 21 de Enero de 1949 (RCL 1949, 223) BOE de 18 de febrero de 1949.

(770) Por Decreto de 22 de julio de 1949 (RCL 1949, 1162), BOE de 29 de septiembre de 1949.

(771) Por Decreto de 31 de marzo de 1950 (RCL 1950, 656) BOE de 24 de mayo de 1950.

(772) Por Decreto de 12 de mayo de 1950 (RCL 1950, 798), BOE de 26 de junio de 1950.

(773) Por Decreto de 19 de mayo de 1950 (RCL 1950, 799), BOE de 26 de junio de 1950.

(774) Así, la Ley de 25 de noviembre de 1944 comenzaría expresando: “La Junta de Reconstrucción de Madrid, después de un detenido y laborioso estudio presentó al Gobierno, el Plan Total de Urbanización de la capital de España y su zona de influencia, dando así cumplimiento al encargo que en su día recibiera”.

## VIII. LA INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO PROMOTORES LOCALES DE VIVIENDAS

---

competencias sobre la ordenación Urbana, por los municipios. Así, las actuaciones de Ordenación Urbana, como describieran las normas aprobadas, se extendían más allá de los límites del término municipal comprendiendo tanto las zonas de influencia delimitadas, como otras que resultara oportuno incluir en el ámbito de aplicación de la norma. La regulación adoptaba el rango formal de Ley y si bien, los desarrollos reglamentarios (por Decreto) eran extensos y minuciosos, obedecían en su redacción a la idea de “encauzar, con garantía para los intereses que se ponían en juego, y con eficacia, la gestión y realización para la obra, cuantas actividades se despliegan en torno a la ordenación urbana”<sup>(775)</sup>.

A ello debe añadirse que en todas las disposiciones examinadas se introduce la figura del Plan General de Ordenación Urbana, como instrumento preciso para proceder a la ordenación de las actuaciones sobre suelo, una vez que la competencia en el desarrollo de las directrices y previsiones estaba atribuida al Ministerio de Gobernación, sin perjuicio, de las correspondientes facultades municipales de ordenación. Con ello, se sentaron las bases de la futura legislación sobre régimen del suelo y el sistema de planificación Urbanística que trajo consigo.

A resultas de todo lo anterior, se aprecia, por tanto, que desde la aprobación del régimen de Viviendas Protegidas, en los inicios de la posguerra, hasta la publicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en 1956, se suceden una abundante producción normativa, que orientada al fomento de la construcción de Vivienda, produce el curioso efecto de enturbiar más que clarificar el marco de la actuación pública. Toda vez, que son diversas y contradictorias las previsiones de construcción en un mismo ámbito urbano o rural, obedeciendo a regímenes distintos en una suerte de solapamiento que no resuelve el problema, por mor de mitigar sólo parcialmente sus

---

<sup>(775)</sup> Exposición de Motivos de la Ley de 25 de noviembre de 1944 de elaboración de las Bases para la Ordenación Urbana de Madrid.

### CAPÍTULO III

---

efectos, aún si dichas determinaciones exigen la formulación previa de Plan.



IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y  
ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE  
VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

**IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN  
TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE  
LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO  
URBANÍSTICO**

**1º. LOS PLANES DE VIVIENDA COMO TÉCNICA PARA  
RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA**

La importancia de la formulación de un Plan de Vivienda como medida para abordar la resolución del problema exigía una previa constatación de las necesidades de vivienda, que se tomaron de los Censos de Vivienda de 1940<sup>(776)</sup>, y que jurídicamente invocaban la ordenación a través de una Ley. Así, sin solución de continuidad con las previsiones sobre planificación de viviendas contenidas en la normativa de Viviendas Protegidas, la planificación como técnica para resolver el problema empezó a alcanzar en 1944 mayores cotas de normatividad haciéndose eco de las aportaciones doctrinales<sup>(777)</sup> que continuamente

---

<sup>(776)</sup> Sin solución de continuidad con las afirmaciones que hacíamos sobre la información contenida en los Censos de Viviendas en Págs. 5-6 del Capítulo II y fruto de las mismas, Muguruza Otaño, Pedro (en *Estudios para un plan de mejoramiento de las Viviendas Humildes* publicado por el Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1943) afirma:

“La carencia de una estadística suficientemente completa sobre toda España sólo permite afirmar que varios cientos de millares de familias radicadas casi siempre en los suburbios más infectos de la ciudades, viven hoy en una o dos habitaciones, sobre una superficie de diez metros cuadrados, en un espacio inferior a treinta metros cúbicos. La magnitud de esta situación hace creer necesario estudiar unas viviendas reducidas a la mínima expresión, tolerable como fórmula de urgencia para reemplazar los tugurios inhabitables y humanizar la vida de sus habitantes”.

<sup>(777)</sup> Específicamente, Muguruza Otaño, Pedro: *Op. Cít*, y en precedentes sobre esta idea se encuentran las conclusiones elaboradas por el Consejo Nacional de la Vivienda y del Trazado de las Poblaciones reunido en Londres en los días 3 a 11 de Junio de 1920 en el que se acuerda (en representación de los 22 naciones asistentes) entre otras medidas que:

“Debe ser elaborado por cada Gobierno un plan metódico de reforma de la habitación, por vía legislativa, que comprenda la colaboración del Estado, de las Administraciones Locales y de las instituciones de iniciativa privada, al mismo tiempo que las medidas necesarias para su ejecución...”

hacían referencia a la intervención administrativa mediante la formulación de algún Plan. Las aproximaciones a la planificación de viviendas se ordenarían a la construcción de viviendas humildes vinculándose a la planificación económica<sup>(778)</sup>, como - a nuestro entender- un tipo más de planificación económica.

Esta planificación debía atender a las necesidades constructivas, llevando a cabo una previa zonificación, ya que diverso era el problema planteado, y debía comprender por tanto, una dualidad de atenciones. De un lado, desde la elaboración de un Plan Nacional y de otro, las medidas que contribuyesen a remediar momentáneamente el problema. Metodológicamente, ello significaba<sup>(779)</sup> utilizar como base de trabajo la planificación existente para un colectivo de viviendas (por ejemplo, el mejoramiento de las viviendas en los poblados de pescadores<sup>(780)</sup> y su inicial vinculación a la producción) a la resolución de un problema social como el paro. A ello debe añadirse, una inicial preocupación por la definición del uso del suelo, ya sea rural o urbano, cuestión que para Muguruza Otaño<sup>(781)</sup> impondría dos tipos de limitaciones: aquellas

---

(778) La noción de planificación económica controvertida por la doctrina de la época, tiene en este sentido específica proyección. Sobre este punto puede verse; Sánchez Agesta, Luis; *“Planificación Económica y Régimen Político”*, en Revista de Administración Pública núm. 3 de 1950. Págs. 29- 40. Trabajo en el que se cuestionan los fundamentos de la planificación económica vinculándola a una ideología contraria a la Economía Social, pero ligada en cualquier caso a la intervención pública en las distintas materias. Diez años más tarde encontramos en la misma revista entre la abundante referencia bibliográfica el trabajo de Coscolluela Montaner, Luis; *“Sector Público y Planificación”*. Núm. 57 (1968) Pág. 35- 79, estudiando ya los Planes de Desarrollo Económico y Social y la planificación indicativa, sobre los que se volverá más adelante.

(779) Y así se hizo notar desde el Instituto de Estudios para la Administración Local.

(780) Cuya exposición citada en Muguruza Otaño OP.CÍT. Pág. 38.-fue objeto de atención por la Dirección General de Arquitectura, obedeciendo a una Orden del Ministerio de Gobernación

(781) Op.Cít. pág. 46. Señala con respecto a la ordenación del suelo en unas valoraciones que no tienen desperdicio:

“La zonificación exige un reajuste y ocasiona unas alteraciones en el valor actual atribuible al suelo, disminuyéndolo o aumentándolo según la naturaleza y el nuevo destino de la zona en que se halle. Así, el respeto a zonas de carácter a conservar o la destrucción de lo perjudicial o inservible, la ampliación de densidad para lo edificado y la prohibición de edificar sobre lo inepto, valoran implícitamente la

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

derivadas de la idea de que nadie pueda edificar lo que desee en el lugar que quiera y la segunda en el sentido de impedir la explotación de lo propio cuando se contraría un orden común y vaya en perjuicio de la conveniencia general. Asistiéndose, desde estos planteamientos iniciales a la Ordenación de Solares cuyo objeto fue la Ley de 15 de mayo de 1945<sup>(782)</sup>.

Es por ello, por lo que la planificación de viviendas debía entender también a la planificación del suelo, tanto a nivel de Plan General de Ordenación como de Planes Provinciales. Las propuestas realizadas en los documentos que sirven de base para la elaboración del primer Plan de Vivienda destacarán así, entre los conceptos a considerar no sólo las necesidades de vivienda (en función de criterios demográficos o de reposición), sino la existencia de agrupaciones rurales y urbanas, los centros y servicios Públicos existentes en los núcleos de población, los centros industriales de producción, las organizaciones agrícolas y forestales, los lugares de especial interés por su condición monumental, artística o histórica o por su belleza natural, las comunicaciones y sistema de distribución y la organización económica- administrativa.

Por último, se constata igualmente que la elaboración del Plan de Viviendas debía contar con la participación del Estado<sup>(783)</sup>, y no sólo de las Corporaciones Locales, o de la iniciativa privada, poniéndose énfasis en la colaboración interadministrativa que permitiese la eficaz ordenación de las actuaciones previstas en el mismo.

---

propiedad afectada, la sitúan en el orden de común beneficio y regulan la marea viva de la especulación sobre cuestiones entregada hoy a la libre iniciativa; definiendo el concepto de solar, dentro del que hay muy diferentes acepciones, distintas todas del que hoy rige en España, con apoyo en un principio exactivo de la Administración Local”.

<sup>(782)</sup> RCL 1945, 651, BOE de 17 de mayo de 1945. Vid. Capítulo II, página 160.

<sup>(783)</sup> Y ello, por cuanto se trataba de una creación derivada de la actuaciones del Instituto Nacional de la Vivienda.

Con estos postulados, se abordó la elaboración del primer Plan de Viviendas Español. Plan que abarcaría desde 1944 a 1954. Si bien, como puso de manifiesto la doctrina<sup>(784)</sup>, su grado de cumplimiento y eficacia se redujo significativamente, desde el momento en que no tuvo más fuerza vinculante que la de ser un documento interno referencial de trabajo.

No obstante lo cual, su formulación habría introducido, - aún con todos los condicionantes de su inoperatividad - la planificación de Viviendas, como técnica urbanístico- económica en la resolución del problema<sup>(785)</sup>. Planificación, que ya habría gozado de cierta relevancia en el contexto internacional fruto de la ordenación de recursos que la posguerra mundial trajo consigo.

#### **A. EL PLAN DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA DE 1955**

Una vez aprobada la normativa sobre Viviendas de Renta Limitada se aprobó el Plan de Viviendas de Renta Limitada por Decreto de 1 de julio de 1955<sup>(786)</sup>. La duración prevista del Plan era de cinco años, a partir del 1 de enero de 1956<sup>(787)</sup>, y las actuaciones se debían distribuir efectuando con marcada preferencia e intensidad la construcción en Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Oviedo y su zona minera, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga.

---

(784) Un análisis sugerente sobre el contenido y poca eficacia del Plan se contiene en Villar Ezcurra, J Luis, op Cít, Págs. 185- 198.

(785) No es este el lugar de introducir cuales fueron las valoraciones derivadas de las construcciones acogidas al Plan (en cuanto a localización y cuantificación )- cuestión más afín a disciplina económica y estadística, sino de dejar constancia de la existencia y formulación del Plan, y ello por cuanto su valor en este lugar es meramente indicativo, con una esencial diferencia respecto del Primer Plan de Viviendas elaborado bajo los parámetros de la legislación de Viviendas de Renta Limitada, como habrá ocasión de exponer.

(786) Por el que se autorizaba al Instituto Nacional de la Vivienda para llevar a cabo la construcción de 550.000 Viviendas de Renta Limitada en un plazo de cinco años.

(787) Según dispusiera el Artículo 1º del Decreto.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

Como ha señalado Nadal Oller<sup>(788)</sup>:

“El Decreto que aprobó el Plan Nacional, autorizó al Ministerio de Trabajo para proponer las localidades o provincias en que por la gran escasez de viviendas, fuese necesario imponer a las empresas la obligación de construirlas para sus productores”

A ello hay que añadir que para las restantes provincias el Plan contenía referencia a las siguientes<sup>(789)</sup>:

- a) su crecimiento vegetativo, a la vista de los índices del Instituto Nacional de Estadística
- b) El déficit de viviendas
- c) Las previsiones de incrementos en la industrialización e intensificación de cultivos, minería..
- d) y el Posible paro previsible

La planificación iniciada por esta norma, comprendía además la específica adecuación a las planificaciones existentes tanto desde la Obra Sindical del Hogar, como del Instituto Nacional de Colonización, el Instituto Nacional de Industria, el Instituto Social de la Marina y la Dirección General de la Guardia Civil, así como los Patronatos de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles. La puesta en marcha de las actuaciones contempladas en el Plan exigía igualmente la definición institucional que debía asumir tanto la Obra Sindical del Hogar como el Instituto Nacional de la Vivienda. Al Ministerio de Trabajo se le autorizaría para que, previo informe del Consejo Nacional de la Vivienda pudiera proponer las provincias o localidades donde para la ejecución la ejecución del Plan se

---

<sup>(788)</sup> Nadal Oller, Narciso: *Viviendas de Renta Limitada. (Su regulación, auxilios económicos, beneficios fiscales, tramitación)*. Editorial Bosch. Barcelona. 1957.

<sup>(789)</sup> Según dispone el Artículo Tercero del Plan de Viviendas de 1955.

considerara necesario imponer a las empresas de más de cincuenta productores la obligación de acometer la construcción para sus empleados y operarios del veinte por ciento de las viviendas en relación a sus plantillas laborales<sup>(790)</sup>.

El Decreto de 1 de julio de 1955 procedió a declarar de Interés Nacional los Planes Generales de Construcción de Viviendas que se hubieran aprobado por el Gobierno. Otro Decreto de la misma fecha publicado también en el mismo Boletín Oficial procedería complementariamente a autorizar al Instituto Nacional de la Vivienda para desarrollar el Plan de Viviendas de Renta Limitada en el término municipal de Madrid<sup>(791)</sup>. Así, en la ejecución del Plan, el Instituto Nacional de la Vivienda vendría a asumir las labores de coordinación.

A ello hay que añadir, que se operaría no sólo la declaración de Interés General de las obras del Plan sino la declaración de Urgencia<sup>(792)</sup> de las obras de construcción comprendidas en el Plan de Madrid, a efectos de expropiación de los terrenos, así como para la realización de aquellas obras de abastecimiento de aguas, suministro

---

(790) Artículo 10 del Plan.

(791) El documento señala:  
“... la publicación del Reglamento para ejecución de la Ley y la puesta en práctica del primer Plan Nacional de Vivienda aconseja el establecimiento de un sistema de acción de los distintos Organismos Públicos que, en sus respectivas esferas, participan en la resolución del problema de la vivienda, sistema que, depurado de posibles imperfecciones que la experiencia ha de mostrar, podrá extenderse en el futuro a otras provincias españolas que acusen un mayor déficit de viviendas y en las que con más intensidad deba producirse la acción constructiva estimulada por el Estado”.

(792) El enjuiciamiento jurisprudencial de la Declaración de Urgencia, fue objeto de atención por Sentencia de 22 de junio de 1959 (RCJ 1959, 2821) Ponente; Excmo. Sr. D. José Arias Ramos. El supuesto de hecho examinado correspondía a la efectiva ordenación del proyecto para construcción de Viviendas en los alrededores de Madrid, previa consulta a la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid. En la Sentencia se hace objeto de atención la Declaración de Urgencia en tanto que acto discrecional que se califica como una “medida del gobierno, dejada de apreciación discrecional de la autoridades que la acuerdan”. Esta apreciación del Tribunal en la línea con la valoración jurisprudencial del momento, obligan a declarar la incompetencia de Jurisdicción para conocer de la fiscalización jurisdiccional

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

de energía eléctrica y establecimiento de servicios complementarios para el debido desarrollo de los núcleos urbanos que se proyecten.

En otro orden de ideas, el Plan sucedía cronológicamente a las primeras previsiones sobre planificación de viviendas contenidas en la normativa sobre Viviendas Protegidas. La técnica utilizada partía de la cuantificación de las necesidades de vivienda a satisfacer y permitía determinar el número de viviendas que se han de construir cada año, según su categoría y su distribución geográfica.

El Plan, así expuesto, fue objeto de desarrollo por Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de julio de 1955<sup>(793)</sup>. En dicha disposición se establecieron las normas para la presentación de proyectos de construcción de viviendas para el año siguiente (1956).

En la misma fecha y también por una Orden<sup>(794)</sup> se contempló la posibilidad de que los promotores que proyectasen construir viviendas de Renta Limitada en el año 1956 presentasen a partir del día 15 de septiembre de 1955, ante las Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de la Vivienda los proyectos y documentos correspondientes a las viviendas a construir<sup>(795)</sup>.

Junto a estas disposiciones generales sobre Planificación de Viviendas, los desarrollos particulares obligaron a una más precisa definición de las necesidades constructivas y dieron lugar a un conjunto de disposiciones complementarias atinentes a tal fin<sup>(796)</sup>. La importancia

---

<sup>(793)</sup> RCL 1955, 1000, BOE de 16 de julio de 1955.

<sup>(794)</sup> RCL 1955, 999, BOE de 16 de julio de 1955.

<sup>(795)</sup> A este particular la norma dedica el Artículo 6º (sobre la tramitación de expedientes). Asumiendo las competencia para la tramitación de los mismos: las Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de la Vivienda, los Comités ejecutivos de los Consejos Provinciales de la Vivienda, los Consejos Provinciales de la Vivienda en pleno, las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda y la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda.

<sup>(796)</sup> Así deben destacarse el Decreto de 1 de julio de 1955 que instrumenta



de aprobar un instrumento de planeamiento para las viviendas, contribuyó a racionalizar los procesos constructivos y ello por cuanto, la definición de este tipo de Vivienda se encontraba supeditada a su específica previsión en algún plan aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(797)</sup>, constituyendo pues, la planificación de las viviendas una necesidad incuestionable<sup>(798)</sup>

El Plan debía contener: la distribución geográfica de las viviendas; la edificación, servicios complementarios y obras de urbanización que se estimasen protegibles como necesarios para el desarrollo del plan; la disponibilidad de anticipos y materiales

---

los desarrollos del plan para Madrid. Ha señalado Nadal Oller, en *Viviendas de Renta Limitada. Su regulación, auxilios económicos, beneficios fiscales, tramitación*. Editorial Bosch. Barcelona.1958, Pág. 3) que dicho Decreto impondría la obligación a las empresas de más de 50 productores de construir viviendas equivalentes en número al 20 por cien de su plantilla; el Decreto-Ley de 1º de julio de 1955 que facultaba a la Comisión de Urbanismo de Madrid para adquirir terrenos precisos, urbanizarlos, y cederlos a los organismos y empresas que hubieran de construir. En ese Decreto se autoriza al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional la concesión de un préstamo para la Comisión de Urbanismo de Madrid; Orden conjunta de los Ministerios de Trabajo, industria y Secretaría General del Movimiento de 12 de julio de 1955 que desarrollaba el Plan de Madrid, concretando las empresas destinadas a la construcción de viviendas; Decreto - Ley de 10 de agosto de 1955, que hace extensiva la obligación de construir por las empresas en Barcelona; Decreto de 10 de agosto de 1955 que encomienda a varios organismos oficiales la construcción de viviendas en Santa Cruz de Tenerife, Valladolid y Granada a falta de iniciativa privada; y la Orden de 27 de julio de 1956 que dicta normas para la aplicación del Decreto y Orden de 1 y de 12 de julio de 1956 (sobre la obligación de construir por empresas). (Nadal Oller, Op. Cít.)

<sup>(797)</sup> Así, tanto la Ley como el Reglamento de Viviendas de Renta Limitada concuerdan en la apreciación con la siguiente redacción:

“ Se entenderán por Viviendas de Renta Limitada las que estando incluidas en los Planes Generales formulados al efecto, se construyan con arreglo a proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda por reunir la condiciones que se señalen en el Reglamento o en las Ordenanzas que se dicten para ello” (artículo 2 de la Ley )

“Se considerarán Viviendas de Renta Limitada las construidas ajustándose a un proyecto, que por reunir las condiciones señaladas en este Reglamento y en las Ordenanzas que se dicten para ello, haya sido aprobadas por el Instituto Nacional de la Vivienda” (artículo 3º del Reglamento).

<sup>(798)</sup> Como genéricamente a apuntado Veloso Enrique, en *La programación de Vivienda como proceso lógico. Sus Leyes*. Monografías del Ministerio de la Vivienda, arquitectura y urbanismo. Noviembre. Madrid. 1974.



## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

intervenidos, y la distribución del volumen total de anticipos entre los distintos promotores<sup>(799)</sup>. A esta enumeración debían añadirse, las peculiaridades contenidas en el artículo 13 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada, que incorporaba dos significativas referencias. La primera a la duración del plan, esto es, el plan debe preverse para un periodo determinado- cuestión aunque evidente no reseñada expresamente en la Ley y, en segundo lugar, las condiciones de aptitud del suelo para la edificación de las viviendas comprendidas en el Plan. Este último referente apunta sin ambages a la conexión de la planificación de Viviendas con las características del suelo. Resulta significativa la expresión “aptitud del suelo para edificación”, pues podría hacernos pensar que se trata de una previsión de carácter urbanística ligada a la idoneidad de un determinado terreno para ser edificado. A ello hay que añadir una previsión complementaria contenida en 7º de la Ley, relativa al régimen excepcional para asegurar el cumplimiento del Plan Nacional de Vivienda. Este régimen viene a consistir según expone la normativa que para el supuesto de defecto de la iniciativa de los promotores contemplados en la Ley para las Viviendas de Renta Limitada, el Instituto Nacional de la Vivienda y previa aprobación del Consejo Nacional de la Vivienda se encargaría a cualesquiera Entidades Oficiales relacionadas en el articulado la ejecución de las construcciones necesarias para el complemento del Plan, en aquellas localidades o zonas en que se hubiere producido el déficit<sup>(800)</sup>”

La planificación de Viviendas entendida como una previsión racional del futuro y un intento de adaptar racionalmente los medios a los fines<sup>(801)</sup>, se proyectó no sólo en las determinaciones del Plan

---

(799) Descripción realizada en el artículo 4 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada.

(800) En el mismo sentido vid. Artículo 19 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada.

(801) En Veloso Enrique y con referencia a Gonzalo Pérez de Armiñán, en *De planificación y competencia*. Editado por el Instituto de Economía “Sancho de

Nacional que contemplamos, sino - como reseñábamos anteriormente - en los correspondientes Planes de Urgencia Social, sobre los que volveremos. Motivando una dinámica constructiva e incentivando directa o indirectamente la promoción privada.

### 2º. LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956

Los antecedentes normativos, que permitieron la expansión urbanística de las urbes, fueron objeto de atención normativa posterior en los antecedentes de la Legislación sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El decenio bisagra<sup>(802)</sup> que se inicia en 1951, y en el que tiene lugar la publicación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 1956, es uno de los más prolíficos, en cuanto a la producción de normas administrativas<sup>(803)</sup> y de los más trascendentes

---

Moncada” del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1971.

<sup>(802)</sup> Las valoraciones de carácter económico, político y sociológico que permiten diferenciar estos diez años del resto de los que integran el período que analizamos ha sido lugar común por parte de historiadores y economistas que utilizan esta denominación, u otras afines para introducir la evolución experimentada por el régimen en este momento (aunque se trate de obras posteriores en el tiempo, su trascendencia justifica su mención en este lugar, así por todas: Tussel Javier llamara a estos años “El apogeo del Régimen” en *La Dictadura de Franco*. Ediciones Altaya 1996, Pág. 255; Paul Preston, se referirá a ellos como “Los años de triunfo y crisis” en *Op. Cít.*, Págs. 780 y ss; y García Delgado en terminología que recogemos lo calificará de “Decenio Bisagra” pues sirve de bisagra entre la etapa de marcado intervencionismo que le precede y los años de expansión económica y turística de los 60, en *Franquismo: El Juicio de la Historia*, en Temas de Hoy (Historia) en colaboración. con Santos Juliá, Pablo Fusí, y Stanley Paine. Madrid. 2000, Págs. 137 y ss entre otros.)

Así, deben contextualizarse las valoraciones que anteceden en cuanto a la profusión y solapamiento de disposiciones en un desarrollo económico que contrastará en sucesión de continuidad con la valoraciones introducidas por la Ley de Régimen del Suelo de 1956, y que culminará al final de la década con la publicación de una normativa que pervivirá la etapa preconstitucional: esto es, las Viviendas de Protección Oficial.

<sup>(803)</sup> En este período ven la luz disposiciones como: la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa de 27 de diciembre 1956; Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957; Ley de Montes de 8 de junio de 1957; Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958 (BOE de 19 de mayo de 1958); Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958; Ley de 26 de diciembre de 1958 de Entidades Estatales Autónomas; Ley de Arrendamientos Urbanos articulada por el Decreto de 13 de abril de 1956, entre otras.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

a nivel político administrativo, de los que se suceden desde la posguerra. Los cambios experimentados en la economía española, y el proceso expansivo a que ésta asiste, así como, sus efectos en la construcción de viviendas, pueden apreciarse con claridad en las palabras que prologan el Fascículo IIIº de los “Estudios Hispánicos de Desarrollo Económico que ve la luz en 1957, al decir:

“Este déficit de viviendas es problema común a muchos países europeos y americanos, y ha sido debido a las hondas perturbaciones que en los últimos veinte años han influido sobre el ritmo y estructura de las inversiones en todo el mundo. La intensificación actual de la actividad constructora lo está aliviando, e igual ocurre en nuestro país.

Ahora bien, la cobertura de ese déficit representa un esfuerzo de inversión tan considerable, que resulta casi imposible de realizar en una economía relativamente poco desarrollada, como la nuestra, sin que paralelamente tenga lugar un intenso crecimiento económico.

(...) Es preciso averiguar cómo al crecer la Renta Nacional podrá resolverse el problema de la vivienda a través de la ampliación de la capacidad de inversión y de las industrias auxiliares de construcción”<sup>(804)</sup>

Sentida pues la necesidad constructiva en los mismos términos que señalara la Ley de Viviendas de Renta Limitada vigente, la ordenación de los recursos económicos disponibles y la expansión de los núcleos urbanos contribuyeron significativamente a orientar la política de Vivienda por los derroteros de la planificación urbanística.

---

<sup>(804)</sup> “*La Vivienda y el Crecimiento Económico*”(fascículo III). Instituto de Cultura Hispánica. Madrid. 1957. Prólogo Págs. 15-16.

Es, en este momento de expansión económica, en el que se revela la interconexión entre la política económica y la Vivienda. No sólo porque una situación económica favorable permitirá el aumento de la inversión en Vivienda, sino porque la dinámica constructiva incentivará el crecimiento económico. Sin que sea éste el lugar de volver sobre las implicaciones económicas de dicho proceso<sup>(805)</sup>, nos detendremos en el presente capítulo en la incidencia de la aprobación de una legislación sobre Régimen del Suelo<sup>(806)</sup>, en la ya profusa y abigarrada legislación sobre vivienda.

Decreto de 28 de marzo de 1958<sup>(807)</sup> en torno al proceso de urbanización puesto en marcha, con la construcción de Viviendas de Renta Limitada y estas, y que señala aspectos complementarios de la gestión urbanística, desde la definición de los costos generales a la Administración que lleva aparejada.

#### ***A. LA GÉNESIS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA OPERADA POR LA LEY DEL RÉGIMEN DEL SUELO DE 1956***

##### ***a) Antecedentes normativos: la expansión de las urbes y el control de la Ordenación Urbana***

Los antecedentes normativos de una regulación urbanística unitaria derivaban, al iniciar 1956, de las facultades de ordenación y regulación municipal en el control de los ensanches

Así, el Decreto del Ministerio de Gobernación de 11 de agosto de 1953<sup>(808)</sup> introdujo la específica previsión del derribo de cuevas, chabolas y ruinas de edificios de las entradas de las poblaciones y cercanías de carreteras. La norma, de carácter urbanístico, manifestaba no sólo una preocupación estética o paisajística sino que apuntaba a la problemática puesta en aplicación de otras disposiciones de ordenación

---

(805) Sobre ese particular véase el primer epígrafe del Capítulo siguiente.

(806) La que en el decir de la doctrina constituiría el acta de nacimiento del derecho urbanístico español.

(807) RCL 1958, 836, Boletín Oficial del Estado de 5 de mayo de 1958

(808) RCL 1953, 1318, BOE de 7 de octubre de 1953.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

urbana ante la inminencia de edificaciones que amenazaban ruina, y como lógica consecuencia ante la existencia de núcleos de chabolas que albergaban a la población que no pudo acceder a ninguna vivienda a pesar de los desarrollos normativos analizados en los capítulos precedentes<sup>(809)</sup>.

El resultado de esta dispersión de disposiciones atinentes a la misma finalidad, motivó la necesidad de una regulación general y 'se mismo año' en continuidad con lo anterior, el Instituto de Estudios de Administración Local dio publicidad a un "anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana"<sup>(810)</sup>. Se trataba de dotar de coherencia al marco de actuaciones urbanísticas que se desarrollaban e integrar la técnica de planificación en el sistema urbanístico que se creaba<sup>(811)</sup>.

---

(809) Se trata de la denominada "Demanda insolvente de Vivienda", cuya cuantificación económica engrosaría el cómputo de necesidades de Vivienda por déficit carencial. En el período 1958-1972, esta ascendía a 652.452 viviendas (*La Vivienda y el crecimiento económico*. Op. Cít. Págs. 37 y ss), sin que ello signifique como parece derivarse de los documentos de planificación económica analizados, que la satisfacción de la necesidad de vivienda pueda operarse de manera automática, con la efectiva construcción de viviendas en número suficientes. Pues éstas, devendrán aún inaccesibles económicamente al colectivo de menos recursos económicos, agudizando, por tanto, el problema.

(810) Bassols Coma: Instituto de Estudios de Administración Local"1953. Pág. 88

(811) Ha escrito en alusión a este período el Prof. Parejo Alfonso: "La Ley, fruto de la conjunción histórica de la inaplazable necesidad de racionalizar desde el interés general el proceso de urbanización generalizada y acelerada del desarrollo económico-social en una sociedad en trance de industrialización y la asunción por el Estado, como responsabilidad propia, de eso que hoy calificamos de calidad de vida, opera una juridificación completa del urbanismo sobre una nueva base"(en *Derecho Urbanístico. Instituciones Urbanísticas*. Ediciones Ciudad Argentina. Madrid, 1986. Págs 40 y ss).

---

#### *a' Actividad de la Jefatura Nacional de las Comisiones Superiores de Urbanismo*

---

La Jefatura Nacional de Urbanismo que trajo causa en el Decreto de 22 de julio de 1949<sup>(812)</sup>, destacaba entre sus funciones, la de “recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para una futura Ley Nacional de Urbanismo”, que empieza a perfilarse como necesaria para dotar de coherencia a las actuaciones de ordenación urbana que su suceden. Se trata por tanto, de un órgano que sienta las bases para la elaboración de una futura Ley del Suelo.

A ello hay que añadir, que a partir de este momento, se crean las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana. En concreto a partir de 1950, destacarán<sup>(813)</sup> las de: Cáceres<sup>(814)</sup>, Palmas de Gran Canaria<sup>(815)</sup>, Palma de Mallorca<sup>(816)</sup>, Salamanca<sup>(817)</sup>, Tenerife<sup>(818)</sup>, Tarragona<sup>(819)</sup>, y Ávila<sup>(820)</sup>.

---

<sup>(812)</sup> RCL 1949,1230, BOE de 16 de octubre de 1949.

<sup>(813)</sup> La descripción que sigue no contiene referencia a las Comisiones de Madrid o Barcelona derivadas de su propia normativa sobre Ordenación urbana y en todo caso, posteriormente adaptadas a los postulados de la Ley del Suelo, como sucedería con la de Madrid por Orden de 27 de marzo de 1958 (RCL 1958, 628), BOE de 2 de abril de 1958, sólo integra las Comisiones creadas con anterioridad a la Ley del Suelo de 1956.

<sup>(814)</sup> Por Decreto de 26 de mayo de 1950, RCL 1950, 801, BOE de 26 de junio de 1950.

<sup>(815)</sup> Por Decreto de 2 de febrero de 1951, RCL 1951, 259, BOE de 28 de febrero de 1951.

<sup>(816)</sup> Por Decreto de 7 de diciembre de 1951, RCL 1951, 2, BOE de 1 de febrero de 1951.

<sup>(817)</sup> Por Decreto de 24 de octubre de 1952, RCL 1952, 1518, BOE de 10 de noviembre de 1952.

<sup>(818)</sup> Por Decreto de 21 de marzo de 1953, RCL 1953, 496, BOE de 16 de abril de 1953.

<sup>(819)</sup> Por Decreto de 23 de abril de 1954, RCL 1954, 866 BOE de 25 de mayo de 1954.

<sup>(820)</sup> Por Decreto de 23 de abril de 1954, RCL 1954, 862, BOE de 24 de mayo de 1954.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

El cometido de dichas comisiones, dotadas de personalidad jurídica, que apareciera descrito en sus respectivas normas de creación, se ordenaba al estudio del Plan General Urbano y en su caso rural de la provincia<sup>(821)</sup>, y tenían, por tanto, carácter informador y consultivo.

### *b' Los condicionantes inmobiliarios a la elaboración de una regulación general sobre Suelo.*

Para el examen de los condicionantes inmobiliarios que incidirían en la formulación de la política urbanística que condensa la Ley de Régimen del Suelo de 1956 se tendrán en cuenta las consideraciones que subyacen a la inicial cuantificación de las necesidades de Vivienda y su reflejo y contraste con la descripción urbanística, y las correspondientes previsiones constructivas. Esto es, tanto la influencia del parque inmobiliario en la política de Suelo a desarrollar, como la incidencia de los instrumentos urbanísticos en el parque de viviendas. Cuestión que permitirá expresar la interrelación existente entre la política inmobiliaria y la urbanística.

Así, como ha apreciado el Prof. Bassols Coma<sup>(822)</sup> la puesta en práctica de una nueva política de vivienda, vino a coincidir con la promulgación de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956<sup>(823)</sup>. Normativa que debía enfrentar la existencia de problemas urbanos que exigían una ordenación integrada.

La elaboración de las estadísticas que cuantificaban las necesidades de vivienda en 1956 partían de los datos aportados por el

---

(821) Sic, artículo 3º de la de Ávila (Decreto de 23 de abril de 1954)

(822) Bassols Coma, Martín; Génesis del Derecho Urbanístico Español (1919-1956). Edit. Montecorvo. Madrid, 1973. Págs. 543 y ss.

(823) BOE de 14 de mayo de 1956, núm. 135. Págs. 3106. RCL 773. Sobre la entrada en vigor de la norma se publicó en 1958 una Circular del Ministerio de la Vivienda, núm. 2/58 de 19 de febrero (Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda de 20 de Marzo de 1958. núm. 8).

Censo de Población y Viviendas de 1950, si bien, como expusiera el documento de Revisión del Plan Nacional de Vivienda<sup>(824)</sup>, los datos sobre asignación de recursos para la construcción de viviendas en España sólo tienen fiabilidad a partir de 1958. A ello había que añadir, que las previsiones contenidas en el Plan de Viviendas de 1955, apuntaban la construcción de un total de 550.000 viviendas<sup>(825)</sup>. Cifra que no se alcanzó en el período previsto, ya que el ritmo de construcción entre 1956 y 1958 fue muy bajo, aumentando entre 1959 y 1960.

Además, la construcción de Viviendas debía tener en cuenta también las construcciones o edificaciones complementarias<sup>(826)</sup>, esto es: la urbanización, (ajardinamiento y servicios); los edificios públicos indispensables (iglesias, escuelas, mercados, edificios de la Administración); y comercio, espectáculos y demás edificios colectivos (tiendas, cafés, teatros, cines hoteles)<sup>(827)</sup>.

Ello significaba, una previa labor de urbanización para la edificación de Viviendas, así como la disponibilidad de suelo para la construcción. De ahí, que el parque inmobiliario existente, con las construcciones complementarias en uso operase como condicionante en el modelo urbanístico a diseñar por el planeamiento de ordenación Urbana, previsto en la Ley del Suelo.

A las previsiones de construcción contenidas en el Plan Nacional de Viviendas de 1955 se sumaron, en el mismo tenor, las incorporadas en los Planes de Urgencia Social, como el de Madrid<sup>(828)</sup> que tenía como

---

<sup>(824)</sup> Revisión del Plan de Vivienda. Estudio núm. 0. Ministerio de la Vivienda. Instituto Nacional de la Vivienda. Documentación técnica. Madrid, 1969, Pág. 29.

<sup>(825)</sup> Sobre las principales características del Plan víd. Págs. 210 - 213 del presente.

<sup>(826)</sup> Cuestión ésta que había sido ya apuntada desde la legislación de Viviendas Protegidas.

<sup>(827)</sup> Sobre este particular, víd. *“La Vivienda y el Crecimiento Económico,”* Op. Cít. Pág. 40.

<sup>(828)</sup> Así, el ya referenciado Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957



## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

objetivo llevar a cabo la construcción de 60.000 Viviendas Subvencionadas<sup>(829)</sup>, o el de Barcelona<sup>(830)</sup> con las mismas directrices del de Madrid, el de Oviedo<sup>(831)</sup> o el de Vizcaya<sup>(832)</sup>. Éste último aprobando la construcción de 4000 Viviendas Subvencionadas en Bilbao y su zona de influencia. Las determinaciones de dichos instrumentos se justificaban en la necesidad de dar respuesta a las carencias más acuciantes de viviendas en las grandes aglomeraciones Urbanas. Así las cosas, y aún en el corto período de tiempo que el Plan de Urgencia Social de Madrid estableció para la construcción de las 60.000 viviendas (dos años), el desfase entre la oferta y la demanda de vivienda se acentuó<sup>(833)</sup>.

---

aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1957(RCL 1957, 1522), publicado en el BOE de 21 de diciembre de 1957.

(829) Págs. 192 del presente, en torno la régimen jurídico de las Viviendas Subvencionadas.

(830) Aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1958 (RCL 1958, 619), publicado en el BOE de 1 de abril de 1958.

(831) Aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1958 (RCL 1958, 1706), BOE de 30 de octubre de 1958. Plan que comprendía también previsiones relativas a la construcción de Viviendas en Asturias.

(832) Aprobado por Decreto de 21 de mayo de 1958 (RCL 1958, 785), BOE de 3 de Junio de 1959.

(833) Como señalara el documento de Revisión del Plan Nacional de Viviendas, Op. Cít. Págs. 42 y ss, en esta relación oferta y demanda de Vivienda incidieron aspectos tales como la Calidad de las viviendas ofertadas. Entendiendo por Calidad un concepto amplio, que partía tanto de los metros cuadrados útiles de las viviendas, las características tipológicas, ubicación, grado de dotación de servicios, grado de independencia de la comunidad, o calidad de los materiales, entre otros, como del valor de repercusión del coste del suelo en el precio de adquisición de la vivienda.

Así, el número de viviendas construidas, se ve afectado directamente por la cualidad de las mismas, ya que el coste para acometer la correspondiente inversión también variará. El objetivo a alcanzar era, por tanto:

“Diseñar los criterios de una política de vivienda que con recursos escasos- los máximos tolerables dentro de una estrategia de crecimiento económico, rápido y equilibrado del país- resuelvan las tensiones de exceso de demanda del mercado, en forma compatible con las características de durabilidad de la edificación y previsibles

Añádase a ello, la correspondiente imputación, costos generales y administración que el proceso urbanizador llevaba consigo. Costos que estableció el Decreto de 28 de marzo de 1958<sup>(834)</sup> respecto de la construcción de Viviendas de Renta Limitada.

Además,- cómo expusiéramos en otro lugar<sup>(835)</sup>-, el parque inmobiliario existente al aprobarse la Ley de Régimen del Suelo era antiguo, siendo esta antigüedad mayor, a medida que el nivel de urbanización era más bajo. Esta situación se agravaba, si cabe, por la concentración de las nuevas construcciones en las mayores agrupaciones urbanas, en tanto quedaban en ínfimo nivel los medios rurales<sup>(836)</sup>.

#### **B. LA APLICACIÓN DE TÉCNICAS URBANÍSTICAS CONTENIDAS EN LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956 A LA ORDENACIÓN INMOBILIARIA.**

En secuencia con lo anterior, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, introdujo la aplicación de técnicas urbanísticas a la ordenación inmobiliaria. Así, afirmaba Frechilla<sup>(837)</sup> en 1962 en una suerte de valoraciones que apuntaban la publicación de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 como un instrumento más al fomento de la política inmobiliaria puesta en marcha

---

cambios futuros de los hábitos de consumo”.

(834) RCL 1958, 836.

(835) Cap. II. Pág. de este estudio.

(836) La específica cuantificación descriptiva del número de viviendas construidas, así como de la antigüedad del parque inmobiliario, fue objeto de atención en la publicación de la Ponencia presentada por el Ministerio de la Vivienda a la reunión del Sub-Comité de la Vivienda, del Comité de la Vivienda, de la construcción y de la Planificación de la Comisión Económica para Europa celebrado en Ginebra del 25 al 29 de septiembre de 1967. Ponencia que puede verse en los resúmenes monográficos de documentos, de difusión restringida de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda titulado: “*Evolución de la situación de la Vivienda en España, para el período 1953-1963*”, número 21, Madrid a 1 de Noviembre de 1967, Pág. 207.

(837) En “Aspectos de la Legislación de Viviendas de Renta Limitada”, Op. Cít. Pág. 382.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

a través de los regímenes de protección analizados: “en ayuda de la legislación promotora de viviendas ha venido la Ley del Suelo de 1956”.

En efecto, desde la creación de nuevos órganos administrativos<sup>(838)</sup> operada por los Planes de Urgencia Social, la actuación ordenada a la construcción de viviendas, debía ser coherente con los postulados de la recién aprobada Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>(839)</sup>. Esto, se ponía de manifiesto a través de los contenidos de los Planes de Ordenación Urbana. Los Planes Generales de Ordenación, en tanto que instrumentos de ordenación urbanística de la urbe, contenían en sus determinaciones las limitaciones que debían observarse en el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal de construcción. A la licencia de obras de construcción de viviendas como condicionante urbanístico al desarrollo de los procesos constructivos<sup>(840)</sup>, habría que añadir la descripción de un conjunto de

---

(838) Por ejemplo: las Comisiones Delegadas del Gobierno para el Plan de Urgencia Social de Madrid, o las Comisiones Ejecutivas del Plan como en el caso de Oviedo.

(839) Ejemplo de lo que apuntamos nos lo ofrece el artículo 32 de la Ley del Plan de Urgencia Social de Madrid al señalar:

“De acuerdo con el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y con lo establecido en la Ley sobre Régimen del Suelo, la comisión ejecutiva encargada de realizar el presente programa de urgencia social determinará:

- a) Los polígonos de zonas verdes que han de ser adquiridos para envolver el conjunto urbano futuro y para definir el límite perimetral de la ciudad y defender sus vías de penetración y de cintura.
- b) Los polígonos exteriores a esta zona verde que deben ser dedicados a repoblación forestal mediante la aplicación de la Ley de Montes.
- c) El aprovechamiento de los polígonos interiores para fines no habitables, como zonas deportivas, escolares, ferias, etc.
- d) El aprovechamiento de los polígonos exteriores para fines habitables, mediante la creación de ciudades satélites autónomas encargadas de sustituir a la teoría del crecimiento ilimitado de la capital que trae consigo la formación de suburbios infrahumanos.

(840) Puesto que la Licencia municipal se exigía con carácter previo, como expusiera la Ley de Régimen Local de 1955 (artículo 138):

técnicas urbanísticas que incidían de manera determinante en la ejecución de la política inmobiliaria y que se orientan a la resolución de los problemas detectados en la política de suelo, que revelase la Exposición de Motivos de la norma<sup>(841)</sup>.

---

“No podrán otorgarse licencia para construir en terrenos que no tengan la condición de solares edificables, sin que previamente se ejecuten las obras que doten de los indispensables servicios de higiene y saneamiento...”.

(841) La Exposición de Motivos de la norma condensaba, amén de la obligada reflexión sobre las virtudes de la norma que se aprueba, expresión sintomática de los "problemas" que preocupaban al legislador. Problemas en cuya sustancial identidad, se apreciaba la carencia de eficaz solución sólo desde el derecho Urbanístico. Así, se disponía:

"Diversos problemas relativos al suelo requieren solución y entre otros los siguientes:

a) La retención de terrenos propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación, en la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto la tendencia de hacer actuar las expectativas de usos o rentas futuras, que se incorporan así como valores adicionales al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plusvalía que en su momento, será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revestir en gran parte de la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir, se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento del valor.

Pero en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el Coste de las Obras correspondientes implica usurpación de algo no perteneciente a suelo y que repercute en perjuicio de la comunidad.

b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés de embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.

c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres, en segundo término atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible las desigualdades actuales derivadas de cancelar la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros”.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

Así la Ley de 1956, con el fin de articular la política del suelo y la ordenación de urbana, preveía una acción urbanística que encauzase - en lugar de ser consecuencia - el fenómeno demográfico. Para ello el planeamiento operaría como la base necesaria y fundamental de la ordenación urbana<sup>(842)</sup>. La sistematización operada en materia de planificación territorial y urbanística al prever la norma instrumentos de carácter territorial y especial con distinto contenido, introducía un coherente marco de actuación en el que operar, en contraste con los proyectos a plazo inmediato orientados a un “sector mínimo de la población”<sup>(843)</sup>. Así, toda actuación que implicase la construcción de Viviendas debía estar al menos prevista<sup>(844)</sup> en el correspondiente instrumento de planificación urbanística.

### **a) El Plan General de Ordenación Urbana y la Planificación de Viviendas**

La Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, al considerar el planeamiento como base necesaria de la ordenación urbana, introdujo un sistema de planificación urbanística<sup>(845)</sup> cuya finalidad era la racionalización de las actuaciones urbanísticas y el uso del suelo. La planificación como técnica e instrumento había sido utilizada, como ya expusimos, para la ordenación de las viviendas en dos ocasiones: vigente la normativa sobre Viviendas Protegidas, y posteriormente al amparo de la normativa sobre Viviendas de Renta

---

(842) Sic, Exposición de Motivos de la norma punto II.

(843) Sic. Exposición de Motivos de la norma.

(844) No quiere decirse con ello que exista mención expresa a las determinaciones de los Planes de Viviendas en la planificación urbanística, sino que la determinación de la edificabilidad se dejará al albur del plan y en este sentido se condicionará la utilización de suelo para la construcción de Viviendas - sujetas o no a algún régimen de protección, pero previstas en el Plan de Viviendas.

(845) Artículos 6º a 20º del Título Iº, Capítulo Iº de la Ley.

Limitada<sup>(846)</sup>, así como en los Planes de Urgencia Social. Sin embargo, tales instrumentos de planificación eran a la vez planes económicos, pues la puesta en marcha de los mismos exigía una previa inversión económica, sin la cual devenían inviables y, porque sus determinaciones incidían en el conjunto de la economía al estar relacionados vivienda y sector construcción.

Complementariamente, la planificación urbanística prevista en la Ley comprendía no sólo planes territoriales sino planes especiales<sup>(847)</sup> y diseñaba un sistema de relación entre los mismos, previendo asimismo, la existencia de Planes Parciales que desarrollasen las determinaciones del Plan General en el Suelo Urbano.

Los Planes Territoriales comprendían: el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales, los Comarcales y Municipales. En lo que respecta a los Planes Especiales éstos en el tenor de la Ley se referían a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas<sup>(848)</sup>.

A ello debía añadirse, que al igual que sucediera en la planificación de Viviendas, debía formarse un presupuesto de urbanismo en los Ayuntamientos de capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes pues, existía la obligación de consignar en sus presupuestos cantidades equivalentes al 5 por ciento de su importe para la formación o incremento del Patrimonio Municipal de Suelo. Ello, sin

---

<sup>(846)</sup> El Ministerio de la Vivienda, afirmaba (en “*Evolución de la Vivienda en España en el período 1953-1963*”. Pág. 237) que éste era el Segundo y no el primer Plan Nacional de Vivienda. Si bien, nosotros lo hemos denominado como el primer Plan Nacional de Viviendas pues, la eficacia del anterior fue tan exigua como su grado de conocimiento.

<sup>(847)</sup> Los primeros, comprendían: el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales, los Comarcales y Municipales. En lo que respecta a los Planes Especiales éstos en el tenor de la Ley se referían a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas.

<sup>(848)</sup> Articulado donde se regulan estos Planes en la Ley del Suelo de 1956.

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

perjuicio de la participación del Estado en la inversión o medida de fomento (subvención Pública) a otorgar.

En lo que respecta al Plan General de Ordenación Urbana su exigencia no era nueva. La Ley de Régimen Local de 1955 preveía la formulación de un Plan General de Urbanización<sup>(849)</sup>. El texto de 1956 amplió el plazo para dicha formulación, pero no pudo evitar la falta de Plan en numerosos municipios españoles. Si como expusimos las labores de construcción de vivienda exigían el otorgamiento de la preceptiva licencia municipal, la carencia de Plan ocasionó numerosos problemas prácticos, cuando se pretendía la aplicación del Plan de Viviendas en núcleos urbanos sin Plan General de Ordenación<sup>(850)</sup> aprobado.

A este particular, y ante la exigencia constructiva que ponía en marcha el Plan de Viviendas, las actuaciones debían enmarcarse inicialmente en las preceptivas Ordenanzas municipales<sup>(851)</sup>, pero no había mecanismo jurídico<sup>(852)</sup> que las impidiese, pues tratándose de un

---

(849) Así, el artículo 134 de la Ley señalaba:

“En todo municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un Plan general de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres. Sería indispensable acompañar a dicho Plan los proyectos de instalación de servicios obligatorios que, como mínimos, se señalan en cada Municipio por esta Ley”.

(850) O equivalente Plan General de Urbanización en terminología de la Ley de Régimen Local.

(851) Por lo General estas Ordenanzas eran poco flexibles, y no respondían con agilidad al desarrollo urbanístico que el municipio estaba experimentando.

(852) Con ello, queremos decir, que si el suelo reunía la condición de Solar, no podía impedirse la construcción de nuevas viviendas en ausencia de plan. Y ello por cuanto, en el espacio rural, las limitaciones impuestas por la Ley del suelo vigente, si cercenaban la edificación que diera lugar a la formación de nuevo núcleo de población, en aras a las especiales características de la vivienda agrícola y su particular localización.



solar, ante la carencia de Plan la Ley del Suelo debilitaba su fuerza y vigencia<sup>(853)</sup>, resintiendo in extremis el modelo de ciudad resultante.

Y ello, por cuanto, la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprendía entre otras facultades<sup>(854)</sup> :

- a) Establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los miembros de una zona.
- b) Limitar el uso del suelo y de las edificaciones
- c) Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular en los casos que fuera necesario sus características estéticas.

A ello hay que añadir, que las determinaciones de los Planes aprobados en tanto que normas jurídicas imponían una serie de limitaciones a la construcción de Viviendas. Así, las nuevas construcciones debían ajustarse a la ordenación aprobada<sup>(855)</sup> y si esto no sucedía se calificaban como edificios fuera de ordenación<sup>(856)</sup>.

---

<sup>(853)</sup> De ahí, que se plantease en estos supuestos si estaba vigente o no la Ley del Suelo. Este es precisamente el interrogante que introdujo el Prof. González Berenguer Urrutia en “¿Esta vigente la Ley del Suelo?” Madrid, 1962, Págs. 70 y ss., al señalar partiendo del dogma de su aplicación a la totalidad del territorio Nacional, su progresiva inaplicación en la medida en la que la carencia de planeamiento impedía el ejercicio de facultades en ella contenidas.

Así, señala no es aplicable el artículo 3º relativo a las facultades urbanísticas ligadas al planeamiento, pues la carencia de Plan implica que no se puedan llevar a cabo las facultades que la Ley otorga. Tampoco se podría proceder a la parcelación y la reparcelación.

<sup>(854)</sup> Artículo 3º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 13 de mayo de 1956.

<sup>(855)</sup> Artículo 47.2º de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>(856)</sup> Artículo 48 de la Ley. Sin embargo, la situación de fuera de ordenación no era novedosa. Pues, como había expresado la jurisprudencia de primeros



## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

En sentido contrario, si la existencia de Plan obligaba a calificar determinado suelo como solar<sup>(857)</sup>, la Ley señalaba que el destino natural de los solares era el de ser y constituir soporte de las edificaciones levantadas, dándose con ello especial importancia al fomento de la construcción<sup>(858)</sup>. La Ley del Suelo refundió así, en un sólo texto la Ley de Solares de 1945<sup>(859)</sup>, “con las modificaciones que la experiencia aconsejase<sup>(860)</sup>”.

Así, la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación<sup>(861)</sup> exigía que el propietario emprendiese la edificación dentro del plazo fijado por el

---

de siglo -Sentencias de 28 de marzo de 1917, y de 20 de junio de 1921-(en relación a este período Laso Martínez, José Luis; *Derecho Urbanístico. Tomo I. Orígenes, principios generales y organización administrativa*. Montecorvo. Madrid, 1980, Pág. 130) se introducían limitaciones para realizar obras en las viviendas o fincas urbanas “desalineadas”.

<sup>(857)</sup> Según dispone el artículo 63 de la Ley de Régimen del Suelo (apartado 3º) se entiende por Solar:

“las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no las concretare, se precisará que la vía a que la parcela tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público.

<sup>(858)</sup> La calificación urbanística de Solar, operaría pues como requisito para la edificación. Con detalle: Romero Saura, F, en *La Calificación Urbanística del Suelo (De la Ley de 12 de mayo de 1956 al régimen de 1975)* Editorial Montecorvo, Madrid, 1975; Irribaren Goicoechea, M, *La calificación de Solar como requisito de la Edificación*. Estudios de Derecho Público. Madrid, 1984, en relación a este periodo analizado. Págs. 32 y ss.

<sup>(859)</sup> No obstante lo cual, debe tenerse en cuenta que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuestión controvertida sobre el registro de solares, consideró derogada la Ley de 1945 por la Ley del Suelo de 1956 (Vid. Sentencia de 18 de marzo de 1960 Ponente: Excmo. Sr. Cortés Echanove, Luis).

<sup>(860)</sup> Sic, Exposición de Motivos, entre las que señala en un desideratum la norma:

“los efectos de la inscripción en el registro, que automáticamente implica la apertura del procedimiento de valoración y el no computo en éste de otro valor superior al urbanístico con lo que dejará de existir interés en la retención indefinida, en espera de que la diligencia de los demás propietarios transforme los alrededores del emplazamiento del solar en núcleos densamente edificados”.

<sup>(861)</sup> Artículo 142 de la misma y preceptos concordantes (Artículo 2º y 3º) del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares,

Plan, proyecto de urbanización, o expropiación, programa de actuación o acuerdo de Declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del Polígono o manzana.

Si no estuviere determinado el plazo para la edificación este sería<sup>(862)</sup>; de dos años contados desde que el polígono o manzana mereciera la calificación de casco según el párrafo 4 del artículo 12, si el propietario de la parcela hubiere cedido los terrenos viales y de parques y jardines y costeadado la urbanización, de tres años a contar desde la recepción provisional de las obras fundamentales de urbanización en los demás casos<sup>(863)</sup>.

A esta exigencia la Ley del Suelo en el artículo 144 añadía que si transcurría el plazo correspondiente y el de prórroga, sin que el propietario hubiera emprendido y seguido a ritmo normal la edificación de un solar, ajustada a Plan, la parcela quedaría inmediatamente en venta forzosa, y sería individualizada e inscrita por el Ayuntamiento, en el Registro Municipal de Solares<sup>(864)</sup>.

---

aprobado con posterioridad por Decreto 635/ 64 de 5 de Marzo (BOE de 10 de abril de 1964, núm. 87, RCL 1964, 690).

<sup>(862)</sup> En torno a dicho plazo la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a matizar su aplicación. En Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1959 (RCJ 1959, 3582, Ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez - Gendin Blanco. Arbitrio sobre solares sin edificar); STS de 10 de Noviembre de 1959(RCJ 1959, 4103 Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Saénz de Tejada y Olózaga. Sobre declaración de finca ruinosa); de 6 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1586, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón - Miralles, Edificaciones inadecuadas al lugar en el que se den); STS de 11 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1109, sobre Edificación inadecuada a la calle de que se trate, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles); STS de 13 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1647, sobre la Licencia Municipal de la edificación, Ponente: Excmo. Sr. D.: Juan Becerril y Antón Miralles)

<sup>(863)</sup> Esta previsión sería recogida posteriormente en el Reglamento de Edificación Forzosa antes referido.

<sup>(864)</sup> Sobre esta previsión normativa recayó abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo entre otras: STS de 10 de abril de 1961(RCJ 1961, 1544, Orden del Ministerio de Gobernación, incompetencia, Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echanove); STS de 15 de abril de 1961( RCJ 1961, 1952, sobre la incompetencia del Ministerio de Gobernación, Ponente. Excmo. Sr. D: Manuel Docavo Núñez); STS de 13 de enero de 1964 (RCJ 1964, 58, sobre inclusión de la Vivienda en registro Municipal de Solares, Ponente: Excmo. Sr. D.: Manuel Docavo Núñez); STS de 18 de marzo de 1964 (RJC 1964, 1751, sobre Solares y Edificación forzosa, silencio administrativo y Comisión Provincial,

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

Sin embargo, los plazos inicialmente previstos eran ampliables o prorrogables por un año si lo acordaba así el Ayuntamiento mediante justa causa<sup>(865)</sup>, por dos años en virtud de resolución motivada de la Comisión Provincial de Urbanismo<sup>(866)</sup> y por más tiempo mediante acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo<sup>(867)</sup>.

Esta regla tenía una importante excepción en relación con las Corporaciones Públicas y las "empresas industriales" que poseyendo o habiendo adquirido solares para la edificación, pudieran retenerlos sin edificar por plazos superiores a los previstos en la normativa previo acuerdo del Ayuntamiento, oída la Delegación de Industria de la Provincia y aprobado por la Comisión Central de Urbanismo<sup>(868)</sup>.

---

Ponente: Excmo. Sr. D.: José Fernández Hernando) ; STS de 22 de junio de 1964 (RCJ 1964, 3541, sobre solares e inmuebles de edificación forzosa, Ponente: Excmo. Sr. D. José de Olives y Feliu); STS de 1 de julio de 1964 (RCJ 1964, 3558, Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares, sobre Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa, edificaciones inadecuadas).

<sup>(865)</sup> Artículo 143 de la Ley del Suelo de 1956.

<sup>(866)</sup> La Ley de Régimen del Suelo previó la constitución de las Comisiones Provinciales de Urbanismo en sustitución a las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana y de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en esta específica actividad. Título VIº de la Ley. La Ley crearía también la Comisión Central de Urbanismo como órgano administrativo encargado de la ordenación urbanística a nivel Nacional.

<sup>(867)</sup> La Comisión Central de Urbanismo vino a sustituir a la Comisión Central de Sanidad Local, y fue objeto de los avatares organizativos que prácticamente redujeron su actuación y eficacia en el espíritu en el que fue concebida en la Ley de Régimen Local (Artículo 155) y la Ley de Régimen del Suelo. Sobre dichas reestructuraciones organizativas y el haz de compleja relaciones que motivaron volveremos más adelante.

<sup>(868)</sup> No resulta esta afirmación, en puridad, la descripción formalizada de un proceso especulativo? la legislación sobre Régimen del Suelo consagraba la facultad de las Administraciones Públicas de especular, reteniendo suelo sin llevar a cabo el correspondiente proceso edificatorio, con la justificación de haber obtenido la aprobación de la Comisión Central de Urbanismo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo realiza alguna valoración sobre el particular, en especial las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1960 (RCJ 1960 sobre incompetencia del Ministerio de Gobernación en notificación defectuosa), y las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1962 (RCJ 1962, 1648, sobre derecho de retención del propietario de los solares y edificios, Ponente: Excmo. Sr. D.: José Fernández Hernando) y de 3 de mayo de 1963 (RCJ 1963, 2409, sobre inscripción de edificio en el

Además, la inclusión del solar o finca en el Registro Municipal de Solares implicaría la iniciación del expediente de valoración, cuyo resultado final se haría constar en el mismo registro<sup>(869)</sup>.

Es por ello que puede afirmarse que la existencia de instrumentos de planeamiento urbanístico, condicionó el desarrollo de los Planes de Vivienda y no sólo por la calificación del suelo, sino también, por la ordenación de volúmenes que implicaba un correspondiente coeficiente de edificabilidad<sup>(870)</sup>. Esto, en último extremo obligó a adaptar la tipología edificatoria - y por tanto la vivienda sujeta a algún régimen de protección a las determinaciones del instrumento de planeamiento, esto es en definitiva a las Ordenanzas de Edificación y Uso del suelo y a las normas urbanísticas del Plan.

En este sentido la Ley de Régimen del Suelo establecía referencias a dichos condicionantes desde la definición de la volumetría contenida en las normas urbanísticas del correspondientes instrumento de planeamiento<sup>(871)</sup>.

No obstante lo anterior, el Plan General de Ordenación Urbana no establecía directamente entre sus determinaciones dicha volumetría exigida<sup>(872)</sup>, siendo el Plan Parcial<sup>(873)</sup> el que posteriormente debía llevar

---

Registro de Solares y edificación forzosa, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez).

<sup>(869)</sup> Víd. en este sentido Artículo 145 de la Ley del Suelo de 1956 y las Sentencias a él referidas: STS de 29 de septiembre de 1960 (RCJ 1960, 3140, sobre inmuebles de edificación forzosa, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez); STS de 5 de mayo de 1964 (RCJ 1964, 3027, sobre edificación inadecuada, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez); STS de 1 de julio de 1964 (RCJ 1964, 3558, sobre inadecuación de edificio, Excmo. Sr. D.: Pedro Fernández Valladares).

<sup>(870)</sup> Sobre el coeficiente de edificabilidad: Torres Lana, J. M. *La configuración Jurídica del volumen de edificabilidad*. Ediciones Universidad de Navarra. S. A, Pamplona 1975.

<sup>(871)</sup> El Título Iº de la Ley establecía las clases de planes de ordenación y refiriéndose a los Planes Provinciales ( Artículo 8º); los Planes Generales de Ordenación Urbana (Artículo 9º); los Planes Parciales de Ordenación Municipal (Artículo 10) y los Proyectos de Urbanización (Artículo 11).

<sup>(872)</sup> Si bien, como ha expresado Romero Saura (Op.Cít. Págs. 211 y ss), tanto en la zonificación del suelo como en la determinación de las normas

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

a cabo la "Reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias estéticas de las construcciones y elementos naturales, en cada zona"<sup>(874)</sup>.

La determinación de los volúmenes, conllevaba además<sup>(875)</sup> la calificación de una edificación como inadecuada entendiéndose por tales:

- "a) aquellas cuyo volumen sea inferior al cincuenta por ciento del mínimo autorizado por las Ordenanzas de Edificación en relación con la superficie aprovechable
- b) Las que en más de un cincuenta por ciento de su volumen o de la superficie construida estén destinadas a uso urbanístico contrario al previsto por la Ordenanza de Edificación vigente en el momento de su calificación.

Las que además de estar en manifiesta desproporción en altura legalmente autorizada y corriente en la zona, desmerezcan por su estado, condición o clase de las demás del sector. Se estimarán causas de tal desmerecimiento; el mal estado de conservación y el incumplimiento de los requisitos de volumen, uso, alineaciones, y servicios higiénicos. No podrá alegarse a efectos excusatorios que dichas circunstancias concurren en otras fincas del sector".

---

urbanísticas que integran el Plan General tanto para la edificación en zonas urbanas y en zonas rurales se hace precisa una expresa previsión sobre volúmenes. Téngase en cuenta que el Artículo 9º de la Ley que atiende a esta cuestión señalaba que el Plan General de Ordenación Urbana debía contener: "la división del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano".

<sup>(873)</sup> El Plan Parcial venía a desarrollar las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana para suelo urbano en el tenor de la Ley.

<sup>(874)</sup> Artículo 10 e) de la Ley.

<sup>(875)</sup> Como vendría a exponer el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares en el artículo 5º, Apartado 5 de la norma.

Inadecuación que debía justificarse en relación con las Ordenanzas sobre edificación y Uso del Suelo aprobadas en el municipio. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular, ello significaba que la adecuación de un edificio al lugar de emplazamiento existiendo plan de ordenación (y por consiguiente también las correspondientes ordenanzas de edificación) debía referirse no al estado actual de la zona; sino al proyectado para el futuro. En caso contrario no cabría el perfeccionamiento perseguido por el Estado, ya que si el plan sólo llevara aparejado calificar el edificio como fuera de ordenación, llevaría consigo aplazar sine die la mejora urbana, al menos- afirma el supremo- habría que esperar a la declaración de ruina de los edificios existentes para conseguir el fomento deseado y prácticamente sería imposible su consecución <sup>(876)</sup>.

En suma, la vigencia de la Ley del Suelo de 1956, así como, la elaboración del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, se encontró con frecuencia, con viviendas (construidas en suelo urbano en la generalidad de los casos) afectadas por el plan urbanístico, y sujetas a un régimen de protección, (ya fuera de tipo Social. Bonificable, de Clase Media, Protegida o de Renta Limitada) así como, con la puesta en marcha de un Plan de construcción de Viviendas que no se limitaba a cuantificar la inversión programada en vivienda en los siguientes años, sino a contextualizar la misma en relación a edificaciones complementarias, equipamientos y dotaciones precisas conformadoras del núcleo de población y que, por consiguiente exigía de una precisa coordinación con las previsiones urbanísticas sobre calificación, uso y coeficiente de edificabilidad sobre suelo.

---

<sup>(876)</sup> STS de 6 de marzo de 1965. (RCJ 1965, 1586, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles. Sobre el mismo particular también); STS de 11 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1109, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón-Miralles). Estas edificaciones inadecuadas debían incluirse de conformidad con las referencias jurisprudenciales expuestas en el Registro de Solares con la finalidad de evitar la subsistencia de edificaciones que impidiesen o coartasen el crecimiento urbanístico de las poblaciones y por contrapartida permitan favorecer la edificación de nuevas construcciones adecuadas a la configuración nueva y progresiva de las ciudades. Víd. en este sentido, Carmelo Abellán: *Tratado Práctico de la Administración Local Española. Tomo I. Estructuras y Actividades*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1971, Pág. 1016.

IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y  
ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE  
VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

**b) La incidencia de la Cesión de suelo y constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo en la construcción de viviendas**

A las técnicas que desde la planificación urbanística se incorporaron a la intervención en vivienda, se sumaron las derivadas de la gestión sobre suelo. Así, el sistema urbanístico que la Ley estableciera contó con mecanismos orientados al fomento de la construcción de viviendas, o que al menos debían poner en marcha el proceso urbanizador. De todos ellos<sup>(877)</sup>, nos interesa aquí la cesión de suelo para construcción de viviendas<sup>(878)</sup> mediante la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo<sup>(879)</sup>.

La cesión de suelo operó como primer condicionante<sup>(880)</sup> para la realización de obras de urbanización<sup>(881)</sup>. Así, según disponía el artículo 152 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, los Ayuntamientos podían ceder terrenos del Patrimonio Municipal de Suelo para ser edificados o destinados en general, a los fines previstos en el Plan de Urbanismo. La cesión de terrenos podía hacerse onerosa o gratuitamente. En el primer caso, la enajenación de terrenos, prevista en el artículo 156 establecía la posibilidad de enajenar directamente

---

<sup>(877)</sup> Nos referimos a: la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo (Artículos 72-76), las parcelaciones y reparcelaciones (Artículos 77-84), los sistemas de ejecución de los planes (Artículos 102 - 141), la cesión de terrenos (Artículo 152- 156) y Cesión de derechos de superficie (Sección 3º Título IV relativo al ejercicio de las Facultades relativas al uso y edificación del suelo).

<sup>(878)</sup> Según dispusieran los artículos 152 - 156 de la Ley.

<sup>(879)</sup> Artículo 72- 76 (Capítulo II de la Ley).

<sup>(880)</sup> Ha venido a poner de manifiesto el Prof. Bassols Coma en su Génesis del derecho Urbanístico Español, Págs. 568. Edit. Montecorvo, y el Prof. D. Pedro Bidagor Lasarte, Director General de Urbanismo y 1964 y autor del Trabajo "Situación General del Urbanismo en España (1939-1967)" en especial nos interesan Págs. 24 - 70, en Revista de Derecho Urbanístico, Madrid. Montecorvo. Núm. 4.1970.

<sup>(881)</sup> Proceso en el que cobra especial importancia la figura de la licencia municipal de obras.



terrenos para edificar viviendas a: a) Entidades de carácter benéfico y social dedicadas a la construcción de Casas Económicas o de Renta Limitada<sup>(882)</sup>; b) Personas económicamente débiles, para su acceso a la pequeña propiedad, en operaciones de conjunto aprobadas por el Comisario General de Urbanismo, a iniciativa propia, de las Corporaciones Locales o del Instituto Nacional de la Vivienda.

En el caso de la cesión gratuita de terrenos, ésta tenía por objeto la consecución de fines culturales públicos o la construcción de viviendas ultra económicas y se sometía a la autorización del Ministro de Gobernación, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

En suma, la Ley prestaba atención a la intervención en la construcción de edificios- y por ende la construcción de Viviendas señalando<sup>(883)</sup>:

“La actividad constructiva se somete a intervención administrativa. Es éste precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del Poder Público, sobre las facultades dominicales. Y nada más justificado, puesto que, como se ha escrito, la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima, que al construir los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo la ciudad”.

Es por ello, que la regulación de la enajenación de terrenos del Patrimonio Municipal de Suelo debía atender a la finalidad de construcción de<sup>(884)</sup>:

a) Edificios públicos destinados a organismos oficiales

---

(882) Debe entenderse que entre estas entidades - en el sentido ya expuesto para la promoción de Viviendas de Renta Limitada - se encontraban también las Cooperativas, como señalase el Dictamen núm. 72 del Servicio Contencioso del Ayuntamiento de Madrid de 17 de Junio de 1959 (*Dictámenes* (1953- 1975). Servicio Contencioso del Excmo. Ayuntamiento de Madrid. Montecorvo. Madrid. 1978. Págs 274 y ss).

(883) Punto V in fine de la Exposición de Motivos.

(884) Artículo 155 de la Ley.



## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

- b) Edificios de servicio público, de propiedad pública o particular que requirieran un emplazamiento singular sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas
- c) Construcción de viviendas por organismos oficiales.

Escasas son las referencias contenidas en la Ley del Suelo a las normativa sobre protección de viviendas. Sólo el precepto reseñado (artículo 156) hacia expresa mención a la construcción de Viviendas de Renta Limitada, a las que denomina también casas económicas. La inconcreción del legislador en este punto sólo confirma la confusión terminológica y conceptual que operaba, ocasionada por una prolíja sucesión de regímenes normativos de protección a la vivienda y permite únicamente apuntar que la enajenación de terrenos debía producirse para la construcción de Viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

No es este sin embargo el único supuesto del artículo descrito, pues como apuntábamos también era posible que una persona económicamente débil<sup>(885)</sup> pudiera acceder a una vivienda en una operación de conjunto aprobada por la Comisión Central de Urbanismo, a iniciativa propia de las Corporaciones Locales, o del Instituto Nacional de la Vivienda.

La Constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo respondía a una doble finalidad: de un lado, la de encauzar el desarrollo urbanístico mediante la preparación y enajenación de solares

---

<sup>(885)</sup> No encontramos sin embargo, parámetro que permita cotejar que quiere decir el legislador cuando utiliza la expresión persona económicamente débil, pues las disposiciones sobre protección a la Vivienda tampoco definen el concepto, todo lo más, es el régimen de Viviendas de Tipo Social el que se ordena directamente a la construcción de Viviendas para las clases más desfavorecidas. (En este sentido, Pág. 173 del presente capítulo). Sin que por ello pueda deducirse sin más que el legislador urbanístico estuviera pensando sólo en esta tipología edificatoria, aunque la comprendiese.

edificables y, de otro lado, la de operar una reserva de terrenos para una futura utilización<sup>(886)</sup>.

**c) Las técnicas ligadas a la intervención Urbanística sobre la edificación: en particular la Declaración de ruina y la demolición de viviendas.**

Por último la Ley del Suelo introdujo medidas de inspección urbanística<sup>(887)</sup>, que desde la intervención en la edificación incidieron directamente en el parque de viviendas. Así, la sección 2º de la Ley introdujo el deber de conservación de las edificaciones, los supuestos de declaración de edificación ruinosa, y los supuestos en los que procediese dictar orden de ejecución forzosa de las obras de conservación.

A la antigüedad del parque de viviendas existente<sup>(888)</sup> se sumaron en 1956 los devastadores efectos de la política de congelación de alquileres. Todo lo cual, incentivó una especial atención- desde la legislación urbanística- hacia la conservación de los inmuebles de forma complementaria a la propia dinámica constructiva. Así, el Ministerio de la Vivienda (a través de su Secretaría General Técnica), nos aportaba el dato de que la antigüedad de las viviendas era mayor a medida que el nivel de urbanización era más bajo<sup>(889)</sup>.

<sup>(886)</sup> En este sentido: Núñez Ruiz: *Derecho Urbanístico*. Motecorvo Madrid. 1967. Sobre los Patrimonios Municipales y la expresión amplia de las cesiones y enajenaciones de Terrenos orientadas a las construcción de Vivienda, puede verse especialmente González Berenguer Urrutia: "El tráfico del Suelo en Mano pública" en Op. Cít. Págs. 625- 654.

<sup>(887)</sup> Artículo 173 y 174 sobre como deberá llevarse a cabo la citada inspección.

<sup>(888)</sup> Cuestión ésta que como tuvimos ocasión de exponer (Vid. Págs.115 y ss. del Capítulo II) resultará una constante aún en la aplicación de los distintos regímenes constructivos.

<sup>(889)</sup> Tabla Núm. 3:

<b>LA ANTIGÜEDAD DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO (II)</b>		
<b>NIVELES DE URBANIZACIÓN</b>	<b>VIVIENDAS CONSTRUIDAS</b>	
	<b>DE 1 /01/ 1951 A 31/12/1960</b>	<b>Año 1960</b>

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Las medidas de intervención recogidas en la Ley del Suelo daban respuesta a la honda preocupación por la preservación de un patrimonio degradado.

Así, afirmaba la Exposición de Motivos:

“La intervención administrativa en la propiedad urbana se proyecta no sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya está terminada y mientras dure la vida de la construcción. Los propietarios habrán de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de sus inmuebles y, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás Organismos competentes podrán ordenar la ejecución de las necesarias obras de conservación y la demolición de las fincas ruinosas cuyo concepto se define”.

Si bien, la expresión del legislador se orienta a la conservación de inmuebles -esto es; no sólo viviendas sino cualquier otra edificación, la incidencia del marco regulador que la Ley incorpora es tal, que es éste el más eficaz instrumento para la puesta en marcha de operaciones de saneamiento urbanístico que incentiven el proceso constructivo.

El artículo 168 de la Ley consagraba dicho deber de conservación al decir:

“Los propietarios de los terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”.

Madrid	180.790	33.465
Barcelona	62.675	-----
Resto capitales de Provincia	299.305	-----
Municipios > 10.000 hab.	316.980	40.055
Municipios <10.000 hab.	161.963	43.445
Total	1.021.713	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de Resumen Monográfico del Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica sobre la evolución de la Política de Vivienda en el período 1953-1963. Núm. 21 (Difusión Restringida).

A ello se añadía que los Ayuntamientos y en su caso los demás organismos competentes podrían ordenar tanto de oficio como a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para la conservación de aquellas edificaciones.

Pero la regulación más detallada y precisa, que en torno al problema se contiene en la Ley es la relativa a los supuestos de edificaciones ruinosas (en nuestro caso Viviendas ruinosas). Así, el artículo 170 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>(890)</sup>, generó una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo orientada tanto a la determinación de si concurrían los supuestos de declaración de edificación ruinosa, como sobre el expediente contradictorio de ruina y la posterior demolición el inmueble.

Para dicha declaración la Ley exigía<sup>(891)</sup>:

“a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales<sup>(892)</sup>

---

<sup>(890)</sup> Artículo que señalaba:  
"Cuando alguna construcción o parte de ella, estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera".

<sup>(891)</sup> Artículo 170.2 de la Ley.

<sup>(892)</sup> Así: STS de 10 de marzo de 1962 (RCJ 1962, 1474, Ponente Excmo. Sr. Cordero de Torres), sobre competencias del Gobierno Civil en a Declaración de casa ruinosa; STS de 11 de abril de 1962 (RCJ 1962, 1866, Ponente: Excmo. Sr. D.: Cordero de Torres, sobre declaración de Casa ruinosa); STS de 7 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 1671, Ponente: Excmo. Sr. D: José de Olives y Feliu, sobre Declaración de casa ruinosa); STS de 16 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 1721, Ponente: Excmo. Sr. D.: Francisco Sáenz de Tejada, sobre Declaración de Casa ruinosa); STS de 7 de junio de 1963 (RCJ 1963, 2830, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres, sobre Declaración de Casa ruinosa); STS de 22 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 4410, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olozaga, sobre casa ruinosa no reparable técnicamente por medios normales); STS de 4 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4448, Ponente: Excmo. Sr. D: Francisco de Sáenz Tejada y Olozaga, sobre las obras de reparación de casa ruinosa); STS de 10 de diciembre de 1963 (RCJ 1963, 4876, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres, sobre casa Ruinosa que implique reconstrucción); STS de 25 de enero de 1964 (RCJ 1964, 987, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga, sobre coste de reparación de ruina,); STS de 21 de marzo de 1964 (RCJ 1964,1792, Ponente: Excmo. Sr. D. José Olives y Feliu, sobre daños nor reparables técnicamente); STS de 23 de marzo de 1964 (RCJ 1964, 1797, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles, sobre el carácter Ruinoso de una vivienda).

## IX. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: DE LA PLANIFICACIÓN DE VIVIENDAS AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

- b) Coste de reparación superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas<sup>(893)</sup>.
- c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaran la demolición del inmueble<sup>(894)</sup>”.

Así, la demolición de la vivienda procedería cuando se hubiera declarado el estado ruinoso<sup>(895)</sup>. Y para la declaración debían reunirse

---

<sup>(893)</sup> STS de 4 de noviembre de 1958 (RCJ 1958, 3511, sobre Casa Ruinosa, Ponente, Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando); STS 20 de febrero de 1962 (RCJ 1962, 1091, Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echanove, sobre declaración de Casa Ruinosa); STS de 10 de marzo de 1962 (RCJ 1962, 1469, Ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernández, sobre Declaración de Casa Ruinosa); STS de 11 de abril de 1962 (RCJ 1962, 1866, Ponente, Excmo. Sr. D. José Cordero Torres, sobre Declaración de finca ruinosa); STS de 16 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 172, sobre la Declaración de finca ruinosa, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada); STS de 7 de junio de 1963 (RCJ 1963, 2830, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres, sobre Declaración de Finca Ruinosa); STS de 12 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4753, Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres, sobre las circunstancias urbanísticas que permitan la declaración de una finca como ruinosa); STS de 20 de marzo de 1964 (RCJ 1964, 1576, Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles, sobre el Coste de reparación del 50% de casa Ruinosa); STS de 23 de marzo de 1964 (RCJ 1964, 1797, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril, y Antón Miralles, sobre el carácter unitario de la ruina parcial); STS de 27 de abril de 1964 (RCJ 1964, 2470, Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Becerril, y Antón Miralles, sobre Declaración de Finca Ruinosa); STS de 30 de noviembre de 1964 (RCJ 1964, 5275, Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles, sobre declaración de edificación inadecuada al lugar de que se trate).

<sup>(894)</sup> STS 14 de febrero de 1963 (RCJ 1963, 729, Ponente; Excmo., Sr. D. Evaristo Monzó Vázquez, sobre expropiación Forzosa); STS de 16 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 1721, Ponente, Excmo. Sr. D. Ángel Díez de la Lastra Franco, sobre la declaración de Finca ruinosa); STS de 7 de Junio de 1963 (RCJ 1963, 2830, Ponente; Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres, sobre declaración de Finca ruinosa); STS de 6 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4743, Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares, sobre coste de reparación del 50%); STS de 25 de enero de 1964 (RCJ 1964, 987, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga, Sobre declaración de finca ruinosa).

<sup>(895)</sup> En este sentido puede verse: STS de 25 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 412, Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares, sobre terrenos expropiados, y declaración de finca ruinosa); STS de 30 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 4582, Ponente; Excmo. Sr. D. José María Suárez Vence, sobre expropiación Forzosa y declaración de finca ruinosa); STS de 12 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4752, Ponente, Excmo. Sr. D. José Fernández Hernández sobre coste de reparación de finca ruinosa); STS de 10 de

los requisitos señalados. El procedimiento administrativo, que trae causa en la concurrencia de dichos requisitos exigía un expediente contradictorio<sup>(896)</sup>, en el que se pudieran expresar los intereses en su caso de los arrendatarios que habitasen las fincas o edificios que hubieren de ser declarados en ruinas<sup>(897)</sup>. La competencia- tal y como apuntábamos de declarar que una finca se hallaba o no en estado de ruina era municipal<sup>(898)</sup>, pudiéndose llegar incluso a la expropiación forzosa de la finca declarada en estado de ruina<sup>(899)</sup>.

---

diciembre de 1963 (RCJ 1963, 4876, Ponente, Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres, sobre obras de reparación de finca ruinosa); STS de 28 de enero de 1964 (RCJ 1964, 1052, Ponente, Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero, sobre coste de reparación de finca ruinosa superior al 50 %); STS de 30 de abril de 1964 (RCJ 1964, 2498, Ponente, Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez, sobre el coste de reparación superior al 50%); STS de 13 de Julio de 1964 (RCJ 1964, 3971, Ponente, Excmo. Sr. D.: José Hernández Hernández, sobre derribo de finca sin autorizaciones expediente de declaración de finca ruinosa); STS de 2 de diciembre de 1964 (RCJ 1964, 710, Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles, sobre expediente de Declaración de finca ruinosa); STS de 18 de enero de 1965 (RCJ 1965, 396, Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles sobre criterio de unidad radical en casa ruinosa); STS de 19 de Febrero de 1965; STS de 26 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1082, Ponente, Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga, sobre valor superior para Casa ruinosa) entre otras.

<sup>(896)</sup> La primera de las Sentencias reseñadas en la relación anterior, así lo apuntaba, (STS de 19 de febrero de 1959, Ponente: Excmo. Sr. D. José M<sup>o</sup> Cordero Torres. Sala Tercera Contencioso Administrativo) en su Considerando Segundo que señala la necesidad de llevar a cabo un expediente contradictorio en la necesidad de instrucción de diligencias "gubernativas" para llevar a cabo la declaración de ruina de un edificio.

<sup>(897)</sup> Como sucede en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1959, Ponente Excmo. Sr. D. José M<sup>a</sup> Cordero Torres.

<sup>(898)</sup> Como se desprende de una abundante jurisprudencia, como síntesis pueden citarse las siguientes: Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1967 (RCJ 1967, 1515, Ponente: Excmo. Sr. D. Juan de los Ríos Hernández), sobre los expedientes contradictorios del estado de ruina. En especial defecto de forma apreciado en el procedimiento; Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1972 (RCJ 1972, 4622, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez) edificio ruinoso, consideración en torno a las obras de reparación, de demolición o apuntalamiento y sustentación, en torno a la demolición; Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1972 sobre las normas de seguridad, de apuntalamiento, sustentación y demolición; Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1974 (RCJ 1974, 4507, Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García), sobre edificio ruinoso, de la denuncia de arrendataria, el informe del arquitecto municipal. así como; el expediente contradictorio de la declaración de ruina.

<sup>(899)</sup> A tenor de las previsiones normativas y jurisprudenciales, así como reseñara con detalle el Dictamen del Servicio Contencioso del Ayuntamiento

X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES  
CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS  
DESDE 1956 HASTA 1961.

---

**X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS  
RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA  
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DESDE 1956 HASTA 1961.**

1º. EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Por Decreto- Ley de 25 de febrero de 1957<sup>(900)</sup>, se operó la reorganización de la Administración Central del Estado que creó un Ministerio que vendría a asumir todas las competencias relacionadas en las Direcciones Generales y Organismos relacionados con la Vivienda<sup>(901)</sup>: el Ministerio de la Vivienda.

La génesis de dicha norma hay que buscarla en el proceso de reforma Administrativa auspiciado un año antes, con la creación de la Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno por Decreto- Ley de 20 de diciembre de 1956<sup>(902)</sup>. Norma a través de la cual se emprendió una reforma de la Administración (en su plano orgánico, funcional y burocrático) contenida en el diseño que D. Laureano López Rodó realizase a finales de ese mismo año. Como relatara el propio autor<sup>(903)</sup> de tales reformas, en sus "Memorias", sus inicios en la política activa, se debieron a la ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Administrativas en Madrid, durante el mes de septiembre de 1956 repetida posteriormente en la que se abordó un diseño de reforma Administrativa que alcanzaría eco político siendo asumida directamente

---

de Madrid. Núm. 45 de 15 de abril de 1957 sobre Ruina. Págs. 178- 200.

(900) RCL 1957, 260, BOE de 26 de febrero de 1957.

(901) El Ministerio de la Vivienda se creó con objeto de agrupar los diferentes Organismos que atendían a resolver los problemas nacionales de la Vivienda y el Urbanismo (Exposición de Motivos de la norma).

(902) RCL 1956, 1853, BOE de 22 de diciembre de 1956.

(903) Y recoge Crespo Montes en alusión a este período en: *Las Reformas de la Administración Española (1957-1967)*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2000, Págs. 25 y ss. El texto que comentamos de López Rodó es: *Memorias*. Actualidad y Libros. S.A. Madrid. 1990.



por Franco. Los pilares de dicha Reforma se referían a la necesaria descentralización a favor de las Corporaciones Locales y otros Organismos Autónomos, la desconcentración para resolver los asuntos con la debida atención y rapidez y el principio de Coordinación. Así, cuando se lleva a cabo la reorganización de Departamentos Ministeriales de Febrero de 1957, no se asiste a un "simple relevo de la guardia"- según ha expresado el propio López Rodó en sus "Memorias"<sup>(904)</sup> sino que se plantea una reforma de la Administración General del Estado expresada a través de otras disposiciones posteriores, como fueran: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de julio de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

El Ministerio fue reorganizado posteriormente por el Decreto 63 de 18 de enero de 1968<sup>(905)</sup>, y se definía como:

"El Departamento de la Administración Central del Estado al que compete la actividad administrativa en materia de Arquitectura, Urbanismo y Vivienda<sup>(906)</sup>".

#### **A. ESTRUCTURA Y OPERATIVA DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA.**

La creación del Ministerio de la Vivienda supuso una reestructuración significativa a efectos organizativos. Así, el Instituto Nacional de la Vivienda pasó del Ministerio de Trabajo a constituir la nueva Dirección General de la Vivienda, la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo dependiente del Ministerio de Gobernación, pasó a depender del Ministerio de la Vivienda denominándose Dirección General de Urbanismo y, del Ministerio pasaron a depender igualmente: la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones; la Junta de Reconstrucción; y cuantos Servicios, Centros y Organismos Autónomos o no, Institutos, Patronatos, Consejos, Juntas, Comisarías,

---

(904) Pág. 49.

(905) En relación al artículo 32 del mismo modificado por la Disposición Final Primera del Decreto. 1317 de 6 de Junio de 1968.

(906) Artículo. 1ª.



X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES  
CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS  
DESDE 1956 HASTA 1961.

Comisiones, Cajas Especiales dependientes del Ministerio de Gobernación, hicieran referencia a cuestiones de arquitectura y urbanismo. A ello se añadió, la creación de una Dirección General de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana que integraba todos los servicios relativos a las mismas.

El flamante Ministerio de la Vivienda se organizó en: una Subsecretaría, una Secretaría General Técnica, y tres Direcciones Generales<sup>(907)</sup>. Entre las Direcciones Generales destacaban: la Dirección General de la Vivienda, y el Patronato de Casas para Funcionarios del Ministerio de la Vivienda como organismo Autónomo dependiente<sup>(908)</sup>.

Los efectos de la reestructuración administrativa se dejaron sentir también en los órganos administrativos que, existentes en ese momento coexistieron. Así sucedió con el Consejo Nacional de la Vivienda, que como ya apuntamos<sup>(909)</sup>, asumía la función de asesorar y detentar la alta dirección de la Política de Vivienda, proponiendo, informando y aprobando las disposiciones encaminadas a la resolución del problema de la Vivienda<sup>(910)</sup>.

---

(907) La Dirección General de Arquitectura Economía y Técnica de la Construcción; la Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de la Vivienda. La primera asumiría la función de régimen y ordenación de la Arquitectura oficial, colaborando con los organismos y entidades Oficiales o particulares relacionados con la arquitectura en general Planes de Edificaciones oficiales y de obras en las poblaciones y pueblos de interés nacional o artístico.

(908) Bernardo Landeta señaló con respecto a este Organismo Autónomo que había sido silenciado, pues no se hicieron posteriores referencias normativas ni se tomo en cuenta su existencia. (Sic. "Sistema Jurídico de las Viviendas de Protección Oficial." En ediciones de la Universidad de Navarra. Vol. II. Pamplona. 1970. Págs.4-28. (En lo que se entienda como silenciar un Organismo Autónomo.

(909) Págs. 226 y ss del presente.

(910) La vida de este órgano es breve pues el Decreto de 27 de noviembre de 1967 atribuye sus competencias al Ministerio de la Vivienda y lo suprime, en el Art - 3 -2 del D. de 18 de enero de 1968. Téngase en cuenta no obstante la referencia que aporta el Prof. Laso Martínez intentando describir la vigencia de este órgano Administrativo señala que fue eliminado por la Ley de

Una significativa modificación se operó en la Comisión Central de Urbanismo. La Comisión dependía orgánicamente del Ministerio de Gobernación, y sus atribuciones habían sido completadas por las determinaciones contenidas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. La creación del Ministerio de la Vivienda supuso en el decir de la doctrina un auténtico “crac” competencial, pues hubo de repartir las competencias según atendiesen a cuestiones específicamente locales o debieran incluirse bajo el recién creado Ministerio de la Vivienda.

La primera solución - y en cierta medida expreso reconocimiento- de las dificultades organizativas planteadas se encontraron en el Decreto de 28 de junio de 1957<sup>(911)</sup> que dispuso que las funciones de determinados organismos colegiados, entre ellos la Comisión Central de Urbanismo, fuesen ejercidas por sus presidentes, (el Ministro de la Vivienda), con un carácter de interinidad en la suplencia<sup>(912)</sup>. A este Decreto sucedería el de 28 de septiembre de 1959 que establecía un Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. El Ministerio aprobó provisionalmente su Reglamento Orgánico por Decreto de 26 de abril de 1957<sup>(913)</sup>, siendo aprobado el Reglamento de su Secretaría General Técnica por Decreto de 6 de diciembre de 1957<sup>(914)</sup>.

La creación de este Ministerio no sólo pretendió aportar eficacia a la gestión y orientación de la política de vivienda, sino que motivó - en palabras de González Berenguer Urrutia, la condenable crisis del

---

2 de mayo de 1975, introduciéndose el Ministro de la Vivienda, y desde 1977 el Ministro de Obras Públicas. (Laso Martínez, Op Cit. Pág. 458).

<sup>(911)</sup> RCL 1957, 1045, BOE de 21 de julio de 1957.

<sup>(912)</sup> Expresaba la norma que en ningún caso las facultades expresada podrían rebasar el plazo que determinase el artículo 18 del Decreto de 26 de abril de 1957. que señalaba un plazo de un año dentro del cual debería ser aprobado el Reglamento Orgánico definitivo, y en el que habrían de regularse definitivamente tales organismos.

<sup>(913)</sup> RCL 1957, 662, BOE de 14 de mayo de 1957. Norma ésta posteriormente modificada por el Decreto de 23 de Septiembre de 1959 (RCL 1959, 1345, publicado en el BOE de 26 de septiembre de 1959) que aprueba definitivamente su Reglamento Orgánico.

<sup>(914)</sup> RCL 1957, 738, BOE de 16 de diciembre de 1957.

## X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DESDE 1956 HASTA 1961.

planeamiento con ocasión de las actuaciones extra-plan del Ministerio de la Vivienda<sup>(915)</sup>, auspiciada por la existencia de distintas atribuciones a la Subdirección General de Régimen de Suelo<sup>(916)</sup> y a la Dirección General de la Vivienda<sup>(917)</sup>, en una suerte de descoordinación que contrastaba con el sistema urbanístico emanado de la Ley.

A ello se añadía, la integración orgánica y competencial a través de una Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda como organismo autónomo en la materia.

### 2º. LA GERENCIA DE URBANIZACIÓN

Antecedente de las Gerencias municipales de urbanismo y como respuesta del legislador se creó la Gerencia de Urbanización por Ley 43/59 de 30 de julio<sup>(918)</sup> que la adscribió como Organismo Autónomo al Ministerio de la Vivienda.

La Gerencia asumía entre sus funciones<sup>(919)</sup> la de adquirir cualquier título de terrenos destinados a la formación de reserva de

---

(915) González Berenguer Urrutia: *Gestión, financiación y control del Urbanismo*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid. 1979. En particular Págs. 337- 354.

(916) Que asumiría competencias sobre la programación y coordinación de las actuaciones sobre suelo. Así, en *Guía de la Administración del Estado*. Secretaría General Técnica. Centro de Información Administrativa. Madrid. 1965.

(917) Esta Dirección asumiría: “La dirección, impulso y coordinación de las Actividades de promoción, construcción y explotación inmobiliarias de viviendas”

(918) RCL 1959, 1053, Boletín Oficial del Estado de 31 Julio de 1959.

(919) Señala:

- a) La preparación y el desarrollo de los planes de inversiones para actuaciones urbanísticas que deban realizarse con cargo a los fondos del Estado o de la propia gerencia de Urbanización
- b) La formación de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de los planes de inversiones.
- c) La adquisición por cualquier título de terrenos destinados a la formación de reservas de suelo, preparación de solares o cualquiera otra finalidad análoga de carácter urbanístico.
- d) La ejecución de los planes y proyectos de urbanización mediante

suelo, preparación de solares o análoga finalidad urbanística. Con ello, durante el período comprendido entre 1959 y 1964 la actuación de la Gerencia de Urbanización se situó en los orígenes del Derecho Urbanístico, ya que inició desde la Administración Central los procesos de Urbanización previos a la construcción de viviendas. Su actuación, cabría vincularla pues, a la ordenación racional del suelo, - como señalase de manera expresa en su Memoria de actividades<sup>(920)</sup>:

“...para que pueda desembocar en un proceso racional que ofrezca auténticas soluciones a los desesperantes problemas urbanísticos que aparecen como insolubles en el marco raquítico y viciado del desenvolvimiento actual de nuestras ciudades”

Para su actuación la Gerencia precisó de la necesaria concertación con las Corporaciones Locales<sup>(921)</sup> y la Administración urbanística correspondiente, en el tenor de lo establecido en la Ley del Suelo<sup>(922)</sup>.

Con la publicación por Decreto 1649/59 de 23 de septiembre del el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Vivienda<sup>(923)</sup> (el Reglamento Provisional de la Gerencia sería aprobado por Decreto de 11 de Febrero

---

cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

- e) La enajenación, permuta y cesión terrenos de su propiedad, urbanizados o no, y la constitución de derechos de hipoteca sobre los mismos
- f) La constitución transmisión, modificación y extinción de derechos de superficie servidumbre y cualquiera otros reales sobre los terrenos y solares, dentro de las previsiones de los planes.
- g) La expropiación de los terrenos y solares y las demás operaciones materiales o jurídica que requiera la gestión urbanística de su competencia.
- h) Cualesquiera obras que dentro de su competencia le encomienda la Dirección General de Urbanismo”.

(920) Memoria de la Gerencia de Urbanización 1959 -1964. Ministerio de la Vivienda. Diciembre de 196<sup>5</sup>.

(921) Vía Constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo.

(922) En particular Sección 1.Capítulo III. Sobre las formas de Gestión, artículo 138.

(923) Boletín Oficial del Estado de 26 de septiembre de 1959.

X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES  
CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS  
DESDE 1956 HASTA 1961.

de 1960<sup>(924)</sup>, y de la Orden de 21 de abril de 1961<sup>(925)</sup>, por la que se regulaba el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento agrícola sobre los bienes constitutivos de la reserva de suelo de la Gerencia de Urbanización<sup>(926)</sup>, se establecieron las bases de a nuestro entender- la principal actuación de la Gerencia.

Ello por cuanto, de conformidad con la función encomendada a la Gerencia de Urbanización - de adquisición por cualquier título de terrenos destinados a la formación de reservas de suelo, preparación de solares o cualquier otra finalidad análoga que previera la previsible utilización de los bienes constitutivos de la reserva de suelo por medio de concesiones de aprovechamiento agrícola-, se debía urbanizar tanto en el importante ámbito rural<sup>(927)</sup>, como en las zonas de expansión urbanística de las urbes. En éstas, vigente el Plan de construcción de Viviendas de Renta Limitada, la Gerencia llevó a cabo convenios para su ejecución<sup>(928)</sup>. Es por tanto, como puede apreciarse, la Gerencia un

---

(924) RCL 1960, 266, Boletín Oficial del Estado de 20 de febrero de 1960.

(925) RCL 1961, 674, publicado en el BOE de 8 de mayo.

(926) Boletín Oficial del Estado de 8 de mayo de 1961

(927) Pues como apuntábamos, la eficacia de la Ley del Suelo había sido escasa en la aprobación de instrumentos de planeamiento.

(928) Así lo exponía la Orden de 25 de octubre de 1960 (RCL 1960, 1506, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 5 de noviembre de 1960) al señalar:

“La autorización que se confirió a efectos de conseguir la preparación de suelo para el otorgamiento de suelo necesario para sus programas constructivos al Instituto Nacional de la Vivienda por Decreto de 26 de octubre de 1956 para establecer convenios especiales con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, cuyas funciones en cuanto se refiere a urbanización pasaron a depender de la Dirección de Urbanismo en virtud de lo dispuesto en el Reglamento Orgánico provisional del Ministerio de la Vivienda, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, y en el definitivo de 23 de septiembre de 1959, deberá interpretarse en el sentido de que los referidos convenios podrán establecerse entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización creada por Ley de 30 de julio de 1959, estos convenios se regulan por las normas contenidas en la Orden de 27 de junio de 1957 y el Decreto sobre justificación de costos generales y de administración urbanística de 28 de marzo de 1958 entendiéndose

“motor” del proceso de urbanización, integrado en el Ministerio de la Vivienda.

Así, a resultas de todo lo anterior, la entrada en vigor la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 se tradujo en la necesidad de operar un reorganización de las estructuras administrativas, sin que ello implicase la adopción de medidas tendentes a coordinar las estructuras existentes en la política de Viviendas con las nuevas. Pues si bien, las previsiones de la Ley no se desarrollaron tal y como se esperaba, (ya fuera en niveles de planeamiento o gestión), el sistema urbanístico que incorporó contrastó fuertemente con la amplia y prolija regulación de los procesos constructivos de Viviendas.

La oportunidad perdida de integrar en un cuerpo normativo único ambos aspectos, -urbanísticos e inmobiliarios- se acentuará a medida que se intensifique el proceso urbanizador, en una suerte de lo que podría darse en llamar “desvertebración inmobiliaria<sup>(929)</sup>” que tampoco eficaz resultó para la resolución del problema de la Vivienda.

---

referidos a la gerencia de urbanización cuantos preceptos de las dos disposiciones afecten a la Dirección General de Urbanismo”.

(929) Queremos significar con ello que las políticas de Vivienda emprendidas, solapadas y vigentes unas con otras, obligaban a operar en la casuística de la edificación, a lo que debía añadirse la escasa previsión en la normativa urbanística sobre el particular, por mucho que la Ley del Suelo hubiere introducido un sistema de planeamiento, gestión y disciplina perfectamente ordenado, de reducida eficacia.

X. LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y SUS RELACIONES  
CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS  
DESDE 1956 HASTA 1961.

---

## **CAPÍTULO IV**

### **LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA Y EL DESPEGUE ECONÓMICO: DE 1961 A LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1972**



## I. INTRODUCCIÓN

Acabábamos el Capítulo III, con la incidencia de la Ley de Régimen del Suelo de 1956 en los procesos edificatorios. Las estructuras administrativas generadas en el período, tuvieron que adaptarse a la dinámica ocasionada por la Ley, si bien, como exponíamos, ni la Ley se cumplió ni las previsiones sobre vivienda ofrecían la claridad suficiente como para permitir una integración armónica con la política de suelo.

Fuera cuales fueran<sup>(930)</sup> las razones que motivaron la descoordinación de ambas políticas el caso es que al iniciar los años 60, se dejaron sentir sus efectos, cuando con mayor énfasis se auspiciaba un crecimiento económico, que se tradujo en el correspondiente Boom inmobiliario.

El presente Capítulo parte de esa realidad, al iniciarse la década de los sesenta los instrumentos de planificación habían encontrado mayor auge normativo- no en vano asistimos a la aprobación de un nuevo Plan Nacional de Viviendas que comprenderá de 1961 a 1976. Factores que incidirían en el proceso serían: las tasa de crecimiento de la población, la mejora sustancial de la condición económica vía planes de desarrollo y planes de estabilización, el desarrollo turístico residencial y la aprobación de un régimen de protección a las viviendas que hará fortuna como sistema y subsistirá el período que analizamos llegando hasta nuestros días, nos referimos al régimen de Viviendas de Protección Oficial.

Por ello, hemos dividido la exposición en dos partes: la primera atenderá al proceso de crecimiento económico, que lleva aparejado complementariamente una profusión de disposiciones en materia turística, que modula el concepto de vivienda, que hasta ahora manejábamos, por otro comprensivo de las denominadas viviendas turísticas o vacaciones. La segunda, examinará los efectos de estas políticas en la ordenación urbana, más concretamente en la ordenación

---

<sup>(930)</sup> Sobre estas hubo ocasión de volver en el Capítulo anterior.

## CAPÍTULO IV

---

de solares, toda vez, que la inexistencia de un Plan Nacional de Urbanismo, operó como carencia ignorada de la intervención en suelo y edificación, dando lugar a: 1. Una reforma de la legislación de suelo, y 2. a una nuevo régimen de protección de las Viviendas: las Viviendas de Protección Oficial.

**II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU  
RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

**1º. EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN Y SUS REPERCUSIONES  
SOBRE LAS ESTRUCTURAS URBANÍSTICAS E  
INMOBILIARIAS**

**A. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y LA GESTACIÓN DE LOS  
PLANES DE DESARROLLO**

Desarrollo, es el término y la expresión que caracterizó la dinámica económica de principios de los años 60. El esfuerzo contenido en las medidas de pre-estabilización económica de 1957, encontró formalmente en el verano de 1959 un instrumento eficaz que permitiría un despegue económico e inmobiliario sin precedentes. La norma, el Decreto- Ley de 21 de julio de 1959<sup>(931)</sup> sobre Ordenación de la Economía, contenía un conjunto de medidas que como ha expresado Tamames<sup>(932)</sup> se centraban en: 1) una contención del crédito (elevación del tipo de interés y techo a su concesión por la Banca) y de los gastos públicos, así como la congelación de sueldos y salarios para disminuir la presión de la demanda 2) la emisión de más deuda pública pignorable que entre 1939 y 1958 había tenido efectos claramente inflacionistas a causa de su monetización por el Banco de España 3) el establecimiento de un tipo de cambio realista a 60 PTA. = 1 Dólar para fomentar los ingresos de divisas de las importaciones, protegidas en lo sucesivo por un arancel nuevo de aduanas, 4) una nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

---

(931) RCL 1959,1007, BOE de 22 de julio de 1959.

(932) Tamames Ramón: *Introducción a la Economía Española*. Biblioteca Temática Alianza. Madrid 1967. Págs. 498 y ss. Vid. igualmente Rull Sabater, A.: *Política Económica de España, Aproximación histórica*. Colección Fundamentos. Madrid Ediciones ISTMO.1983; Velarde Fuertes, J.: con relación a este período en *1900 - 2000. Historia de un esfuerzo colectivo*. Volumen 1. Fundación BSCH y Editorial Planeta.2000; Tussel J., Op. Cít. Págs. 257 y ss, entre otros.

Las medidas económicas descritas<sup>(933)</sup>, que permitieron la superación de la autarquía económica, en pos de una progresiva liberalización auspiciada también en las relaciones internacionales<sup>(934)</sup>, prepararon la elaboración de los Planes de Desarrollo, es decir, el inicio de la planificación indicativa<sup>(935)</sup>. En el conjunto de medidas se incorporaron específicas previsiones sobre financiación de la construcción de Viviendas de Renta Limitada, así, el Decreto de 27 de julio de 1959<sup>(936)</sup>, y se operó un saneamiento general de la Economía.

Sin embargo, la intervención Administrativa en la Economía y por ende también en el sector construcción, como señalara Baena del Alcázar<sup>(937)</sup>, se instrumentó mediante la ayuda a los particulares. Primero, tras el éxito del Plan de estabilización de 1959, a través de los denominados Planes Provinciales<sup>(938)</sup> y posteriormente a través de los Planes de Desarrollo Económico y Social a escala Nacional.

Los informes de la evolución de la Política de Vivienda en el período que comprende de 1953 a 1963<sup>(939)</sup>, establecieron una

---

(933) Junto a las contenidas en el Decreto-Ley se aprobaron un conjunto de medidas de contenido específico que incidieron positivamente en la contención de la inflación. Entre estas destacamos: revisión en alza de las tarifas ferroviarias (Decreto de 27 de julio de 1959 ( RCL 1959, 1036) y Orden de 27 de julio); elevación de las tarifas telefónicas (Decreto de 27 de julio (RCL 1959,1059); reajuste en los precios de los productos petrolíferos (Decreto de 27 de julio (RCL 1959, 1041) y Orden de 24 de julio), elevación de los precios del tabaco (Orden de 24 de julio y Acuerdo de Tabacalera de 28 de julio); y declarando libres los precios (RCL 1959, 1033) y la circulación de fertilizantes nitrogenados.

(934) Pues el tratado de la Comunidad Económica Europea había sido elaborado ya en 1957.

(935) Previa a la elaboración de los Planes de Desarrollo se solicitó al Banco Mundial un informe completo sobre las posibilidades de desenvolvimiento de la Economía Española.

(936) RCL 1959, 1102, BOE de 3 de agosto de 1959

(937) *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. Tecnos. Madrid. 1975.

(938) Nos referimos al Plan Badajoz, Plan Jaén y los Planes de las islas del archipiélago canario, Hierro y Fuerteventura.

(939) "Evolución de la situación de viviendas en España, en el período 1953-1963" en Resúmenes monográficos. Ministerio de la Vivienda. Secretaría

## II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

descripción del Parque de Viviendas existente<sup>(940)</sup>, poniendo de manifiesto el enorme esfuerzo constructivo, realizado de forma continua por las políticas de viviendas analizadas. Construcción que se acentúa a medida que lo hace el nivel de urbanización<sup>(941)</sup>, y que llega incluso a plantear el problema de la viviendas vacantes. Cuestión que de nuevo variará dependiendo del nivel de urbanización. Así, y en correlación con la distribución demográfica a efectos de ocupación de las viviendas, el número de hogares que se ven obligados a compartir una misma vivienda con otro hogar aumenta a medida que el nivel de urbanización disminuye<sup>(942)</sup>.

Los efectos que las medidas de liberalización económica, y de contención de precios provocaron en el mercado de las viviendas se expresaban con nitidez en el informe que comentamos al decir:

"Durante el período comprendido entre 1954 a 1959 hubo una superproducción de vivienda excesivamente costosas y extensas, el Plan de Estabilización de 1959-1960 dejó gran parte de ellas sin ocupar, este déficit de demanda se ha mantenido restringiéndose la oferta de modo que este tipo de viviendas no

---

General Técnica, documento núm. 21, de 1 de noviembre de 1967, documento calificado como de Difusión restringida.

<sup>(940)</sup> Informe sobre la Evolución de la Situación de la Vivienda en España en el período 1953-1963. Pág. 20

<sup>(941)</sup> Los resultados de esta primera parte del informe al que nos referimos señalan que "se observa como el número de viviendas con agua corriente tiene a disminuir a medida que baja el nivel de urbanización, al efecto resulta espectacular observar el salto que se produce entre las capitales y los municipios con más de 10.000 habitantes pues, en tanto en las primeras la proporción de viviendas con agua corriente es de un 75% en los segundos apenas llega a un 47%, ello es debido a la presencia en este capítulo de numerosas poblaciones rurales, de las zonas de secano latifundista que se agrupan en núcleos de población de gran importancia pero de nivel de urbanización muy bajo, como en las altiplanicies de Andalucía y Extremadura. es sobre estas zonas sobre la que centra actualmente el esfuerzo del Ministerio de Obras públicas y de las Diputaciones Provinciales".

<sup>(942)</sup> Pues en tanto para Madrid, es del 3.84% y para Barcelona del 5.17% para el conjunto de las restantes capitales de provincia es del 5.58% y en cuanto a los municipios de 10.000 habitantes del 5.51%.

se produce hoy en día casi más que en régimen de comunidad o cooperativa".

El desfase entre la demanda y la oferta de vivienda se había irremisiblemente acentuado.

### 2º. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS SUJETA A PLAN

#### **B. EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS DE 1961 - 1976**

El Plan Nacional de Viviendas que el Ministerio de la Vivienda (Dirección General de Vivienda) publicaba en 1962<sup>(943)</sup>, contemplaba desde la introducción del Ministro Sánchez Arjona en diciembre de 1961 la autorización derivada de la Ley 84/61<sup>(944)</sup> del Gobierno de la Nación de 20 de octubre de 1961 para acometer una política de vivienda durante los próximos 15 años que incidiese desde su configuración como norma programática, como una de las "realizaciones mas entrañables de los ideales del Movimiento".

El Plan se configuraba como la guía y la norma de una política que "obligada por sus propios principios y fundamentos, pretendía para todas las familias españolas, hogares con la dignidad que éstas merecen en el marco de una política general de ordenación de la comunidades urbanas"

El Plan Nacional de Vivienda dedicó su articulado a la difícil cuestión de ofrecer una posible solución al problema de la vivienda. Para ello se reconocía que aunque la forma original de acceso a la vivienda era en régimen de propiedad, resultaba preciso que existiese un número de viviendas en alquiler con la finalidad facilitar la movilidad funcional.

En línea con lo anterior, y consciente de la inexistencia de un Plan Nacional de Urbanismo, el preámbulo de la Ley que aprobaba el Plan, prestó atención igualmente a la escasez de terrenos urbanizados.

---

(943) *Plan Nacional de Vivienda 1961-1976*. Ministerio de la Vivienda. Dirección General de vivienda. Madrid. 1961. Texto que manejamos.

(944) RCL 1961, 1221, BOE de 3 de julio de 1962.

## II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

---

Afirmando, una vez constatado el problema de su articulación con la política de suelo:

"En el primer cuatrienio del plan se pretende resolverlo, mientras se aborda de manera exclusiva el Plan Nacional de Urbanismo, mediante la preparación de polígonos urbanizados en todas las ciudades y pueblos que por razón de su déficit y crecimiento vegetativo y migratorio lo requieran".

Y continúa:

"Las cifras que exigirá el desarrollo del Plan Nacional de Urbanismo serán elevadas; pero merece la pena abordarlo porque de su desarrollo, en definitiva se deducirá a largo plazo una gran economía y un nuevo perfil urbano para toda la geografía española, ya que según los cálculos realizados, el número de viviendas a construir en los próximos dieciséis años equivale al 50% aproximadamente de la cifra actual del patrimonio inmobiliario nacional".

Respecto de las necesidades de terreno el Plan consideraba la densidad media aconsejable para España, cifrada en 500 habitantes por hectárea. Datos ambos que incidían en la necesidad de una previa formulación del Plan Nacional de Urbanismo.

"La importancia de esta cifra señala la urgencia de la confección de un Plan Nacional de Urbanismo, que adelantándose a las realizaciones de vivienda, prepare la actuación urbanística total. En la imposibilidad de disponer en corto plazo del mismo, gran parte de las construcciones correspondientes al primer cuatrienio habrán de ubicarse sobre los polígonos que en la actualidad tiene en ejecución acelerada y en proyecto el Instituto Nacional de la Vivienda a través de la Gerencia de urbanización. Estos polígonos comprenden un conjunto de 4000 hectáreas".

La repercusión, del coste del suelo sobre el precio final de la vivienda, se cifraba- según dispusiera la Orden de 12 de julio de

1955<sup>(945)</sup>, en el 15% respecto de la edificación que se ha de soportar en dicho suelo.

Pero la puesta en marcha del Plan exigía, que el terreno fuese apto para la edificación de conformidad con la legislación Urbanística. Ello significaba en el tenor del Plan que éste debía estar dotado de los servicios adecuados de la urbanización comprendiéndose los conceptos de:

- a) Movimiento de Tierras y demás trabajos de adapten la superficie a las necesidades de la futura edificación.
- b) Redes de saneamiento, abastecimiento de agua, energía eléctrica, gas, telefónica.
- c) Vías, aparcamientos.

Estos servicios que debían haberse integrado en el inexistente Plan Nacional de Urbanismo, fueron tomados en consideración como parámetros urbanísticos de la edificación en los procesos de planificación de viviendas. Así, y junto a lo anterior el Plan integraba también, "las edificaciones complementarias" esto es, importantes equipamientos.

Respecto de las edificaciones complementarias, el Plan definía unidades tales como el "núcleo residencial", la Unidad de barrio y Unidad de distrito. Unidades sobre las que se proyectaba la concreta actuación de construcción de Vivienda.

En lo que respecta a los contenidos de la programación de Viviendas, se diferenciaban tres tipos de viviendas<sup>(946)</sup>, en función de los costes de construcción<sup>(947)</sup> de las mismas.

---

<sup>(945)</sup> RCL 1955, 1001.

<sup>(946)</sup> Las viviendas de clase A, las de clase B, y las de clase C. Para diferenciar las tres clases de viviendas se emplean los costes medios de ejecución del material por metro cuadrado que responden a la edificación en la actualidad, a la que habrá de añadirse posteriormente las diversas partidas comprensivas del gasto total



## II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

---

Así, los recursos financieros previstos para el desarrollo del plan de vivienda permitirían la definición del coeficiente de inversión en vivienda. Coeficiente que venía "dado en última instancia, en función del crecimiento que se quiera imprimir al desarrollo económico, siendo una inversión no reproductiva en el sentido macroeconómica de la palabra".

A eso habría que añadir que la distribución por clases de las viviendas programadas, desde la financiación asignada, debía prever además la conexión del plan anterior con la edificación de etapas posteriores, lo que permitiría afirmar que las previsiones contenidas en el plan estaban dotadas de un cierto margen de proyección. Estimándose asimismo la distribución por superficie de vivienda

El desarrollo del plan se subdividió en cuatrienios. El primer cuatrienio de 1962-1965 que exigía la existencia de terrenos, según los cálculos previstos efectuados por el departamento de 5.646 hectáreas de las que el 70%, es decir 3952 hectáreas debían ser urbanizadas por el Ministerio de la Vivienda.

De tal forma que el cuatrienio 1974-1977 implicaba unas necesidades de terreno de 28.000 hectáreas que deberían haberse preparado con la suficiente antelación para evitar los estrangulamientos del Plan Nacional.

Para el desarrollo del Plan Nacional se siguieron un conjunto once criterios, cuyo extracto, revelaba:

- Que la distribución geográfica de la edificación se programaría de acuerdo con los datos que facilite el Instituto Nacional de Estadística, las cuales permitirá conocer la cuantía del déficit inicial y las tendencias dinámicas de la población por zona de asentamiento.

---

(947) La primera distinción que contiene el Plan es la que se establece entre gastos de inversión y gastos corrientes, coste inicial y coste recurrente.

- Que era precisa la coordinación del Plan Nacional respecto de la coyuntura económica, y la realización de una política eficaz de suelo<sup>(948)</sup>
- Que la dinámica constructiva de viviendas debía atender también a la construcción de un parque de viviendas en alquiler.
- Que era preciso llevar a cabo una modificación normativa. Modificación que atendería la Ley de Arrendamientos Urbanos de 11 de junio de 1964<sup>(949)</sup>, y el nuevo régimen normativo de Viviendas de Protección Oficial<sup>(950)</sup>.
- Que el plan debía atender mediante una adecuada política fiscal la ocupación de las viviendas vacantes e infraocupadas, incrementándose con ello la productividad de la industria de la construcción<sup>(951)</sup>.

Por lo demás, aunque no se concretasen las sanciones ni los procedimientos sancionadores aplicables, no se olvida, aunque con carácter programático, que la eficacia del plan dependía también de que existiesen mecanismos de control del mismo, que permitiesen verificar el éxito del Plan.

En lo que al contenido de la Ley se refiere, el Plan se aprobó por el Ministerio de la Vivienda dentro de la esfera de su competencia, para

---

<sup>(948)</sup> Complementariamente venía a alumbrar el documento en el apartado titulado; "medidas complementarias precisas para la mayor eficacia del plan nacional", la "Realización de una política eficaz de suelo que asegure las disponibilidades suficientes y adecuadas de terreno urbanizado" y las reformas administrativas que garanticen la coordinación de los Departamentos públicos y permitan su mayor eficacia en el desarrollo del Plan Nacional

<sup>(949)</sup> RCL 1964, 1252., BOE de 12 de junio de 1964. Sobre los efectos de esta Ley volveremos más adelante.

<sup>(950)</sup> Sobre el régimen normativo de las Viviendas de Protección Oficial volveremos con posterioridad, por constituir estas un régimen cuya introducción va a perdurar en años sucesivos y constituir una aportación de trascendental importancia en la regulación de la protección a la Vivienda.

<sup>(951)</sup> En este sentido, vid. la Ley de Valoraciones urbanísticas de 1962, Ley de 21 de julio de 1962 (RCL 1962, 1341).

## II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. CAUCES PARA SU RACIONALIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

---

llevar a cabo el desarrollo de la planificación de Viviendas, de acuerdo con las facultades atribuidas en los artículos cuarto y treinta y cinco de la Ley de 15 de julio de 1954 de Viviendas de Renta Limitada.

La eficacia del Plan quedaba proyectada en los períodos cuatrienales coordinados siempre con los planes de desarrollo económico del país. Al Ministerio de la Vivienda correspondía por tanto, la competencia para proceder a la distribución geográfica de las viviendas de acuerdo "con las necesidades de cada provincia y su respectiva urgencia".

La valoración de la vigencia del plan en los seis primeros años, reveló, que los objetivos de construcción de viviendas en los años previos habían sido superados. Así la actividad de construcción de viviendas vino entonces a incentivarse por la intervención administrativa, mediante la asignación de cupos de construcción para cada nuevo período.

El Plan incentivó también las Cooperativas de Vivienda ya que el Ministerio las utilizó como colaboradoras eficaces para la promoción de Viviendas, pero sin que se les pudiera ofrecer formas de financiación distintas de las establecidas para la iniciativa privada<sup>(952)</sup>.

En suma, el Plan introdujo los mecanismos precisos para paliar las disfunciones constatadas en tanto en la construcción de viviendas no adaptadas a las demandas sociales, como a la necesidad de prever nuevas construcciones y resolver las carencias ocasionadas por la infraocupación de las construidas, insistiendo, eso sí, en la descoordinación que se producía, al promulgarse éste sin que se hubiera publicado aún el Plan Nacional de Urbanismo. Con lo que entendemos, el auténtico Plan Nacional de Urbanismo, fue el Plan Nacional de Vivienda, al operar la urbanización de terrenos previas a la construcción.

---

<sup>(952)</sup> En lo que respecta a ésta la Orden de 1 de febrero de 1958 (RCL 1958, 200) estableció la concesión de préstamos a las empresas obligadas a construir viviendas para su personal

De ahí, que el propio Ministerio de la Vivienda acentuase en los primeros balances de aplicación del Plan la necesaria coordinación con la planificación económica como línea directriz de la política de vivienda, toda vez que la coyuntura económica empezaba a resultar propicia.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

#### 1º. LA RACIONALIZACIÓN DEL CRECIMIENTO: MEDIDAS DE FOMENTO TURÍSTICO QUE INCIDEN EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

##### **A. LA LEY DE CENTROS Y ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO DE 1963**

El desarrollo económico que experimenta España como consecuencia del fenómeno turístico, trajo consigo la definición de nuevas necesidades de vivienda. Necesidades que se concretaron en procesos constructivos desmedidos. El litoral español sufría los efectos de un turismo de sol y playa generador de una dinámica constructiva fuerte que provocaba irremediables consecuencias en la descripción urbanística de las ciudades. Aparejado a este fenómeno, aparece otro de singular importancia, sólo en mayor medida desarrollado con posterioridad y es la existencia de las "segundas residencias", como viviendas ocasionales lo que acabó concitando los intereses de constructores e inversores por desarrollar procesos especulativos sobre el suelo, sin orientación alguna en torno a la flexibilidad en el acceso a la vivienda. La norma que atendió inicialmente este boom o auge constructivo fue la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional <sup>(953)</sup>.

---

<sup>(953)</sup> Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1963. El artículo 27 afirmaba:

"Los Ministerios de Vivienda y Obras Públicas a través de sus órganos competentes ejercerán la vigilancia y el control técnico sobre las obras que se llevan a cabo como consecuencia de los Planes de Ordenación en los Centros y Zonas derivados de Interés Turístico Nacional."

Concurrirán a estas funciones de vigilancia y control las Corporaciones Locales dando cuenta de las irregularidades que se aprecien y prosigue:

"El Ministerio de información y Turismo encomendarán a la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda la adquisición de terrenos y la gestión Urbanística con los fines siguientes:

- a) Obtener terrenos y solares en condiciones económicas adecuadas que permitan la promoción de actividades turísticas

Norma que introdujo un sistema de Planes Territoriales y una zonificación del suelo, que no debía desconocer las previsiones urbanísticas ya desarrolladas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956<sup>(954)</sup>. Sin embargo, los postulados de la Ley no dejaron de ofrecer problemas respecto del sistema de planificación contenida y sus relaciones con la planificación urbanística<sup>(955)</sup>. Llegando incluso a afirmar el Prof. Escribano Collado<sup>(956)</sup> la necesidad de que los Planes Generales de Ordenación Urbana fueran Planes de Ordenación del Territorio<sup>(957)</sup> en sentido amplio y por tanto comprensivos de todas las actuaciones sobre suelo.

---

- b) Adquirir terrenos y urbanizarlos para el establecimiento en ellos de centros Turísticos o elementos especiales que por situación o características convenga ejecutar directamente o mediante el régimen de concesión.
- c) Adquirir terrenos cuyos propietarios no hubieren comprendido o seguido a ritmo normal las obras necesarias para su utilización conforme a los Planes aprobados.
- d) Adquirir mediante expropiación forzosa, los terrenos o fincas de aquellos promotores que hubieran incumplido los compromisos contraídos con arreglo a los planes
- e) Adquirir mediante expropiación forzosa aquellas instalaciones fueran declaradas incompatibles con la ordenación urbanística aprobada."

<sup>(954)</sup> Vid. Págs. del Capítulo Tercero relativas al particular.

<sup>(955)</sup> Así en la doctrina existían discrepancias respecto al sistema de planificación contenida en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico. Se contiene así, en Serrano Guirado: *Planificación Territorial y planificaciones sectoriales. Consideración especial del sector turístico*. Ed. Ministerio de la Vivienda. Madrid. 1965. También Entrena Cuesta, "Dictamen acerca de los artículos 11 de la Ley de 28 de diciembre de 1963 y 43 de su Reglamento", en Revista de Derecho Urbanístico núm. 16. Madrid.1968.

<sup>(956)</sup> "La reserva estatal de competencias y la nacionalización de objetivos urbanísticos", en RDU núm.41- enero- febrero 1975. Págs. 27 y ss.

<sup>(957)</sup> Amén de la incipiente e importante bibliografía sobre Ordenación del Territorio en ese momento, destaca la previsión del propio Ministerio de la Vivienda sobre el particular, así puede verse en; J. Gómez y G. de la Buelga, "Ordenación Territorial y Urbana. España 1969. Análisis y perspectivas". Ordenación del territorio y Acción regional. Ordenación urbana a nivel municipal. Gráficos. Número 877. Serie II. Madrid 28 de noviembre de 1969. Documento de Difusión Restringida.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

A ello se añade que finales de 1963 la organización administrativa española había sido objeto de múltiples reestructuraciones, amparadas, en algún caso, en las referencias procedimentales de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y referenciada en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 según Texto Refundido publicado por Decreto de 24 de junio de 1955<sup>(958)</sup>. En este contexto, se puede entender hiciera falta alguna precisión territorial para poder trasladar los diseños organizativos tanto a nivel turístico como desde la formulación de la Ley de Régimen del Suelo de 1956, ya en vigor.

La Ley establece que el territorio nacional debía ordenarse por "zona"<sup>(959)</sup>. La regulación de las mismas, vendría para el Prof. Fernández Álvarez en la Orden de 3 de marzo de 1970 que al crear los premios regionales y nacionales de turismo para edificaciones de finalidad turística divide el territorio en 11 zonas de carácter "arquitectónico- ambiental" o, inclusive, la organización derivada del Patronato Nacional de Turismo. Norma que se completaría con la Orden de 9 de marzo de 1971<sup>(960)</sup>,

Ello no obstante afirmar que la zonificación del territorio no se operó sólo por dichas disposiciones, sino que las zonas que se describían<sup>(961)</sup> no comprendían una descripción inflexible que delimitaba sin más el espacio<sup>(962)</sup>.

---

<sup>(958)</sup> Según la facultad conferida al Ministerio de gobernación por la Ley de 3 de diciembre de 1953. Puede consultarse dicho texto en el Diccionario de Legislación de D. Marcelo Martines Alcubilla correspondiente al año en curso, y complementariamente revela interés la obra del prof. Cosculluela Montaner, recopilatoria de textos normativos en torno a la legislación local de 1939 a 1975 (vol. II.). Madrid.

<sup>(959)</sup> Recuérdese que la utilización de este término va a tener algunos condicionantes cuando la definición se lleva a cabo estrictamente en la elaboración de instrumentos de planeamiento en el momento en que los urbanistas empiezan a utilizar la técnica del "zoning".

<sup>(960)</sup> Se señala en la Orden que se zonifica formalmente el territorio nacional "a efectos de la planificación y proyección de actuación administrativa en los problemas relacionados con la materia turística".

<sup>(961)</sup> Las zonas que se definen en la orden son: Zona 1: Costa Brava y Costa Dorada. Comprende las provincias de Gerona, Barcelona y Tarragona; Zona

Las Ordenes preveían, a su vez, la existencia de determinados Comisarios de Zona:

"con la finalidad de facilitar una más la eficaz realización de la acción turística, existirá, en cada una de las indicadas zonas, un comisario designado por el Ministro de Información y Turismo y dependiente de las Direcciones Generales de Promoción de Turismo y Empresas y Actividades Turísticas, dentro de las órbitas de sus respectivas competencias, que coordinará la acción que, en su calidad de jefes de todos los servicios del Ministerio existentes en su territorio, compete a los delegados en las provincias que quedan integradas en las zonas".

En lo que a las competencias y el régimen jurídico aplicable a los Comisarios de zona<sup>(963)</sup>, y amén de la descripción que realiza la Ley,

---

2: Costa de Azahar y Costa Blanca (Levante) Comprende las provincias de Castellón de la Plana, Valencia, Alicante, Murcia, Teruel y Albacete; Zona 3: Costa del Sol y Costa de la Luz (Andalucía) comprensiva de las ocho provincias andaluzas; Almería, Málaga, Cádiz, Huelva, Córdoba, Sevilla, Granada y Jaén.; Zona 4: Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas (Norte). Comprende las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya, Santander, Asturias, Lugo, La Coruña, Pontevedra, Orense, Lugo, Palencia, Burgos, Logroño y Álava.; Zona 5: Pirenaica. Comprende las provincias de Navarra, Zaragoza, Huesca y Lérida.; Zona 6: Baleares. Comprende los establecimientos hoteleros y turísticos en todas las islas de la provincia de Baleares.; Zona 7: Islas Canarias. Comprende los establecimientos hoteleros y turísticos enclavados en todas las islas de la provincia de Tenerife y Gran Canaria; Zona 8: Madrid y su entorno monumental y artístico.-Comprende las provincias de Madrid, Toledo, Segovia, Ávila, Guadalajara, Soria, Ciudad Real y Cuenca; Zona 9: Lagos de Castilla (occidental)-Comprende las provincias de Zamora, Valladolid, Salamanca, Cáceres y Badajoz.

<sup>(962)</sup> Así, las aportaciones doctrinales que habían venido a configurar una determinada estructuración del espacio partiendo de la división Municipal hacia otras entidades como pudiera ser la Región. Así: Larumbe Biurum: *La Región* 2ª Ed. Madrid, que denotan una distinción precisa de conceptos que, en este lugar, obligan a formular una adecuada definición de qué se entienda por zona a efectos territoriales y, más concretamente, de ordenación de la normativa turística con incidencia en la determinación de las dinámicas poblacionales y de vivienda.

<sup>(963)</sup> Las funciones que asume el Comisario de Zona son:

- a. Coadyuvar con los delegados provinciales del departamento para lograr la más eficaz coordinación en el impulso y desarrollo turístico de la zona y la vigilancia y ordenación de una infraestructura turística adecuada.
- b. Servir de enlace en lo que se refiere a los problemas comunes de la



### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

destaca su labor de coordinación para la efectiva realización de las infraestructuras que requiriese la construcción de viviendas turísticas o vacacionales. Ya que, el objetivo de la Ley de Centros y Zonas de Interés Nacional era: "la ordenación turística Nacional por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de Interés Turístico<sup>(964)</sup>".

Además, los Gobernadores Civiles eran competentes para instar la declaración de oficio de un Centro o de una Zona- o en su caso "deben ser oídos con carácter previo a la promulgación de Ordenanzas tendentes a evitar que desaparezcan las especiales condiciones naturales de aquellas demarcaciones en la que existan áreas de terrenos susceptibles de declaración de Centro o Zona de Interés turístico<sup>(965)</sup>".

La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico incorporó además ayudas económicas, moratorias y exenciones fiscales, vinculando determinadas exenciones fiscales a la conceptualización como zona a los efectos de la Ley.

Así el artículo 21 en su número 1 de la Ley señala que:

"las personas que al amparo o como consecuencia de los Planes de promoción y ordenación realicen en un Centro o zona declarado de Interés turístico nacional inversiones, obras,

---

zona, entre los delegados provinciales y los servicios centrales

- c. Conjuntar la organización de certámenes culturales, artísticos o de carácter popular que anualmente se le señalen y cuya celebración afecte al conjunto de la zona correspondiente.
- d. Emitir los informes y formular las propuestas que estime precisos para la mayor efectividad del aprovechamiento turístico de la zona y sobre la ejecución de las resoluciones emanadas del Ministerio de información y turismo que afecten a la promoción y ordenación turística de la zona en su conjunto.

<sup>(964)</sup> Artículo. 1º.

<sup>(965)</sup> Artículo 7 de la Ley 197/63, así como artículo. 19 de su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 4297/64 de 23 de diciembre. (BOE de 16 de enero 1965).

construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo, podrán gozar de beneficios fiscales”.

En cuanto a las medidas de fomento que corroboraban la posibilidad de llevar a cabo algún tipo de actuación que implicase la gestión de infraestructuras, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico contenía referencia a los beneficios<sup>(966)</sup> de carácter crediticio establecidos al objeto de facilitar la financiación parcial de las obras de urbanización e infraestructuras necesarias para la consecución del más completo aprovechamiento de los recursos. Esto es, la preparación del suelo para la construcción de Viviendas.

En cuanto a la tramitación y concesión de los créditos era importante, la correcta identificación de qué se entiende por obras de urbanización. En éstas se comprendían: las de traída de aguas, alcantarillado, pavimentación, apertura de calles, accesos, alumbrado y otras similares.

El procedimiento para la concesión del crédito exigía la presentación de la solicitud ante el Banco Hipotecario de España. En la solicitud debía concretarse la inversión a realizar y las circunstancias en cuya virtud se acogían a los beneficios derivados de estos créditos, así como el emplazamiento exacto de las obras a realizar y la memoria descriptiva de las mismas.

A ello se añadía la necesidad de petición de un informe favorable por el Ministerio de Información y Turismo sobre la conveniencia de la obra a financiar y si ésta se encontraba incluida dentro de un Centro o Zona de interés turístico Nacional.

Cuando recayese resolución de los prestamos hipotecarios que se solicitaban el Banco Hipotecario podía proceder a la adjudicación del préstamo, previo aseguramiento del pago o amortización del principal

---

<sup>(966)</sup> La Orden de 3 de julio de 1964 (RCL 1964, 1470) que se completa por la de 15 de agosto de 1964 (1964, 1970) se dicta para determinar el procedimiento de concesión al amparo de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

del crédito más los intereses mediante garantía, preferentemente hipotecaria.

En cuanto a la identificación de los sujetos que interviniesen en el préstamo hipotecario se diferenciaba la Administración Pública que conceda el préstamo o la medida de fomento característica y el Banco encargado de la adjudicación de la misma<sup>(967)</sup>.

Así, la Orden de 20 de octubre de 1965<sup>(968)</sup> disponía:

"que el banco estudiará y, en función de la garantía resolverá la concesión de cada uno de los préstamos, estableciendo dentro de los límites máximos señalados por el Ministerio de Información y Turismo".

En cuanto a las características del concedente la Orden de 31 de enero de 1973<sup>(969)</sup> señalaba que los préstamos se concedían a través de la Dirección General del Turismo. En cuanto al adjudicatario debía superarse una fase intermedia o de transición, que permitiría el otorgamiento de escritura Pública<sup>(970)</sup>.

El artículo 9 de la Orden, señalaba además, que una vez se hubiera formalizado la operación la entrega de los préstamos se debía realizar en los plazos fijados por el Banco en la concesión, según el estado de las obras y, asimismo el banco dejara "retenido un último plazo hasta la terminación de las obras". A ello se añadía que podría

---

(967) Hasta 1965 el Organismo adjudicante era el Banco Industrial, con posterioridad y en Orden de 16 de febrero de 1965 (RCL 1965, 369) se alude al Banco hipotecario como el encargado de llevar a cabo esta actividad.

(968) RCL 1965, 1867, BOE de 29 de octubre de 1965, sobre concesión del préstamo hotelero.

(969) RCL 1973, 307, BOE de 20 de febrero de 1973.

(970) Orden de 20 de octubre de 1965 (RCL 1965, 1867, BOE de 29 de octubre de 1965) y la de 31 de enero de 1973 (RCL 1973, 307), concretamente los Artículos 8 y el Artículo 13.

producirse la rescisión si no se dedicaba el préstamo a la finalidad inicialmente prevista<sup>(971)</sup>.

Otro tipo de créditos contenido en la normativa turística era los denominados como Créditos a Corporaciones Locales radicadas en Zonas turísticas para realización de obras de Interés Turístico, entre las que se incluían la construcción de viviendas. La regulación de estos créditos se contenía en la Orden de 28 de junio de 1963<sup>(972)</sup> complementado por Orden de 2 de julio del mismo año<sup>(973)</sup>.

En lo que respecta a los beneficiarios, éstos podían ser las Corporaciones Locales radicadas en una Zona Turística, sin que se requiera Declaración de Interés Turístico<sup>(974)</sup>. Para ello, bastaría con que las Corporaciones Locales peticionarias incluyesen dentro de su demarcación territorial localidades o espacios naturales que pudieran estimarse "turísticos", para que pudiera beneficiarse de los créditos.

Así, en la Orden arriba citada, se señalaba que por Interés Turístico hay que entender:

"las obras de urbanización en general, tales como traída de aguas, alcantarillado, pavimentación, apertura de calles, accesos, alumbrado, así como la adquisición y adaptación de terrenos para instalación de un camping, saneamiento y urbanización de zonas inmediatas a playas, ríos, lagunas, o parajes turísticos y, en general, cualesquiera otras que puedan favorecer el mejoramiento de las condiciones turísticas del lugar".

---

<sup>(971)</sup> Debe acudirse también en esta cuestión a la Orden de 31 de enero de 1973 sobre la exigencia al solicitante de petición, instancia o solicitud indicando la cuantía.

<sup>(972)</sup> RCL 1963, 1323, BOE de 9 de julio

<sup>(973)</sup> RCL 1963, 1369, BOE de 12 de julio de 1969.

<sup>(974)</sup> La Declaración de Interés Turístico se recogía en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico cuyo Título II contenía el procedimiento para la Declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

En la tramitación para la obtención de estos créditos había de acudir al Banco de Crédito Local. En la tramitación procedimental se pedía informe previo preceptivo y sólo vinculante para el supuesto en que fuera negativo a la resolución al Ministerio de Información y Turismo.

Junto a los anteriores y de especial interés resultan los créditos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas<sup>(975)</sup>. Lo más interesante de la propuesta es que se concibe como una medida de fomento del turismo cuando en realidad está previendo la edificación de vivienda, aunque no haya remisión alguna al régimen de protección al que debieran sujetarse estas viviendas. Su régimen Jurídico se contenía en la Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de abril de 1964<sup>(976)</sup> que dice en su preámbulo:

"La concesión de facilidades a extranjeros para la adquisición de apartamentos otro tipo de viviendas en zonas turísticas ofrece distintas ventajas, que aconsejan que tales operaciones sean objeto de un trato de favor".

En cuanto al colectivo beneficiado éste se integra por personas físicas o jurídicas de nacionalidad española que sean promotores, constructores, o propietarios de viviendas en zonas turísticas. La operación crediticia contemplada en la norma implicaba, por lo demás, que el beneficiario último de estas medidas (esto es, el extranjero) podría adquirir una vivienda aplazando el pago durante cinco años, efectuándose tanto la amortización como los intereses pagaderos mediante vencimientos semestrales en moneda extranjera. La inclusión de supuestos de fomento a la adquisición de vivienda en zona turística destinado a los extranjeros fomentaría su estancia. Pero cómo expresó

---

(975) Sic. en Págs. 1299. T. III. Fernández Álvarez, Op. Cít.

(976) RCL 1964, 909, BOE de 27 de abril de 1964, y las posteriores modificaciones operadas por Orden de 13 de mayo de 1964 (RCL 1964,1176), así como la de 30 de marzo de 1968 (RCL 1968, 842).

el Prof. Fernández Álvarez, el español que residiese en el extranjero no podría acogerse a similares beneficios.

El procedimiento para la concesión de estos créditos se sustanciaba por lo demás ante el Banco Hipotecario, entidad adjudicataria de los mismos, previéndose informe favorable del Ministerio de Información y Turismo.

Así lo señala la Orden de 14 de abril de 1964 al decir:

"la concesión de préstamos requerirá, en cada caso, informe previo favorable del Ministerio de información y Turismo".

A su vez, el Banco Hipotecario debía remitir a la Dirección General de Empresas y actividades Turísticas copia de la documentación presentada por los solicitantes debiendo ésta recabar sucesivos informes de la Delegación Provincial de Información y Turismo.

Así, el Banco Hipotecario<sup>(977)</sup> procedía a la adjudicación correspondiente del préstamo previo aseguramiento del pago o amortización del principal del crédito, más los intereses mediante garantía, bastante, preferentemente hipotecaria. Como exponíamos, la amortización no podía exceder de un período máximo de cinco años, sin que existiese período alguno de carencia<sup>(978)</sup>. Previéndose la rescisión del préstamo si se incumpliesen algunas de sus condicionantes, tal y como la legislación civil generalmente había previsto, y cómo la normativa administrativa posteriormente recogía.

La aplicación del conjunto de disposiciones de carácter reglamentario sobre fomento de actividades turísticas en el ámbito municipal, lejos de clarificar complicó la toma de decisiones

---

<sup>(977)</sup> Las Delegaciones Provinciales asumieron también competencias en materia de préstamos para construcción y venta de viviendas a extranjeros en zona turísticas, según la Orden de 30 de marzo de 1968, siendo necesario que ésta eleve informe a la Dirección General respecto de las solicitudes presentadas.

<sup>(978)</sup> Con un interés del 6.5% anual sin otro recargo que los gastos de inspección.

### III. EL AUGUE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

urbanísticas y de edificación en el ámbito local, ya que los municipios optaron a la concesión de alguno de los créditos disponibles, aunque un porcentaje elevado de los mismos no hubiera elaborado aún su propio plan de Ordenación Urbana.

Además, los créditos obtenidos iban destinados a la realización de planeamiento y obras de interés turístico dentro de la circunscripción de la Corporación Local, lo que ponían en solfa la aplicación en el mismo espacio físico de las previsiones económicas de planificación de Viviendas del recién aprobado Plan Nacional al que antes nos referíamos. Por ello, y ante la hipotética confluencia de diversos instrumentos de planificación, se introdujeron algunas medidas correctoras, tales como la creación<sup>(979)</sup> de una Comisión Interministerial de Turismo (artículo 14 de la Ley); o la atribución de una competencia de vigilancia y control técnico de las obras que realizasen los particulares como consecuencia de los Planes de Ordenación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (Artículo 16 de la Ley).

Otro tipo de crédito, que la normativa turística incluye en las medidas de fomento a la construcción es el correspondiente a la realización de infraestructuras en Centros y Zonas Declarados de Interés Turístico Nacional. Su régimen jurídico se contenía en la Orden del Ministerio de Hacienda de 3 de julio de 1964<sup>(980)</sup> como desarrollo de los beneficios de carácter crediticio de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Se trataba de facilitar las obras de financiación parcial de las obras de urbanización e infraestructura necesarias para la consecución del más completo aprovechamiento de los recursos de repercusión turística propios del centro o zona. Esto es, se trataba de financiar operaciones de urbanización, o de preparación de suelo y por tanto medidas urbanísticas previas a los procesos edificatorios.

---

(979) Artículo 13 de la Ley,

(980) RCL 1964, 1470, BOE de 9 de julio de 1964.

El crédito estaba destinado a los que realizasen obras de infraestructura en una Zona declarada de Interés Turístico Nacional. No se definían en la Orden a los efectos de la concesión del crédito correspondiente, que se entiende por obras de urbanización e infraestructuras.

Las solicitudes se debían presentar ante el Banco Hipotecario de España haciéndose constar la inversión en la solicitud. En cuanto al procedimiento este se contenía en la Orden de 15 de agosto de 1964<sup>(981)</sup>. Según la cual, la Subsecretaría de Turismo debía remitir un informe previa remisión del Banco hipotecario de España de la copia de la instancia y documentación presentada por los solicitantes. El informe debía ser evacuado en el plazo de diez días. De la resolución que adopte la Subsecretaría de Turismo se daba traslado al Banco Hipotecario, así como al solicitante y al Comisario de la zona o Delegado Provincial de información y Turismo.

La cuantía del préstamo no podía ser superior del 40 % del valor total de la obras a realizar, así como su plazo de amortización no podía exceder de cinco años contados a partir de la fecha en que se fijase para la terminación de las obras, sin que esta pudiera durar más de tres años después de la concesión del crédito.

Complementariamente a lo anterior, se estableció un sistema de subvenciones Públicas, cuya regulación se contenía en la Ley 31/73 de 19 de diciembre<sup>(982)</sup> sobre aprobación de los presupuestos Generales del Estado para 1974 en la que se autoriza al Gobierno para que antes del 1 de julio de 1974 y a propuesta del Ministerio de Hacienda establezca por Decreto normas concretas y unificadas en relación con las funciones de coordinación, inspección y comprobación de las subvenciones, conducentes a un perfecto control de las mismas". Esta

---

(981) RCL 1964, 1970, BOE de 9 de septiembre de 1964.

(982) RCL 1973, 2327, BOE de 21 de diciembre de 1973.



### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

Autorización se suprimió en la legislación de presupuestos generales del Estado para 1975<sup>(983)</sup>.

La concesión la debía llevar a cabo el Ministro y los beneficiarios de una subvención tenían que justificar su inversión según el Decreto de 27 de julio de 1964<sup>(984)</sup>. A ello se añadía la posibilidad de que éstas se otorgase a una Entidad Estatal Autónoma de las reguladas Ley del mismo nombre de 1958<sup>(985)</sup>, o a favor de organismos del movimiento Nacional.

Otras de las posibles ayudas en materia de vivienda, que contemplaban las disposiciones de desarrollo de la Ley de Centros y zonas de Interés Turístico, eran las que posibilitaban el disfrute de “vacaciones a precios razonables en plena naturaleza y dentro de un ambiente familiar”, esto es, las que incidían en la mejora de las viviendas rurales<sup>(986)</sup>.

Las subvenciones que se recogían se cifraban en la mejora de la vivienda, ascendiendo en el momento a 20.000 pesetas por habitación, o para instalar o mejorar en casas de labranza una taberna típica, un modesto restaurante o establecimiento en que se sirvan comidas y platos sencillos de la región, pudiendo a tales fines descender la subvención a un importe de "200.000 pesetas". En ese supuesto el precio de la vivienda se fijaba en relación con la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

---

(983) Ley 49/74 de 19 de diciembre. (RCL 1974, 2582)

(984) RCL 1964, 1997

(985) Los Organismos creados para la Administración de fondos especiales son aquellos que tienen a su cargo, exclusivamente, la gestión de recursos destinados a la dotación complementaria de los gastos de personal y material de algún servicio Público. Si su actuación se extendiera al cumplimiento de finalidades distintas a la expresadas, tendrán a los efectos de la aplicación de esta Ley, la consideración de organismos autónomos" (artículo 3. párrafo 2 de la Ley de entidades Estatales Autónomas).

(986) Así disponía la Resolución de la Promoción del Turismo de 17 de febrero de 1969, en colaboración con la Dirección General de Capacitación Agraria.

Un sistema complementario del contenido en el programa “Vacaciones en Casas de labranza” lo constituía la existencia de ayudas económicas reintegrables<sup>(987)</sup>, que aprobó el Ministro de Información y Turismo el 19 de abril de 1972, para casas de labranza y pescadores<sup>(988)</sup>:

“Los beneficiarios de este tipo de ayudas son: los propietarios de casas de labranza propiamente dichas, también los que posean casas en estaciones de montaña, y sus zonas de influencia, así como los pescadores que sean propietarios de sus viviendas y se presten a colaborar con el Departamento, habilitándolas para alojar en ellas a la clientela turística que lo solicite<sup>(989)</sup>”.

---

(987) Fernández Álvarez, Pág. 1239-1240.

(988) Publicadas por Resolución de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas de 2 de mayo.

(989) Cuya expresión detallada atendió la doctrina, y por todos, Fernández Álvarez a quien seguimos en este punto (Op. Cít. 1240).

En relación al número y cuantía de la ayudas que se puede conceder puede resultar interesante reproducir algunos contenidos de interés de distintas modalidades. Así:

- De 10.000 pesetas, reembolsables en tres años, mediante seis reintegros semestrales de 1667 pesetas cada uno.
- De 30.000 pesetas reembolsables en cinco años, mediante diez reintegros semestrales de 3572 pesetas cada uno.
- De 50.000 pesetas reembolsables en siete años, mediante catorce reintegros semestrales de 3572 pesetas.
- De 100.000 pesetas reembolsables en diez años, mediante veinte reintegros semestrales de 5000 pesetas cada uno.

En cuanto a los requisitos para aspirar a las subvenciones debe tenerse en cuenta que se trate de los propietarios de las edificaciones en que se vayan a realizar las necesarias obras de adaptación, así como que las casas que cuenten con agua corriente.

Las obras descritas son: (Siguiendo el esquema diseñado por el autor. Págs. 1241. de su obra) la instalación en las casas de cuarto de aseo, con ducha lavabo e inodoro. Si se proyecta la instalación del baño esta proyección puede permitir la noción y la adquisición del préstamo correspondiente.

Así mismo, - sigue citándose- los peticionarios deben presentar sus instancias según modelo oficial en el que se debía hacer constar el conforme del agente de Extensión Agraria y del Delegado provincial del Departamento, acompañando croquis, memoria y presupuesto de las obras a realizar, así como compromiso, también extendido en modelo oficial de que alojamiento

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

Al margen de las condicionantes que incorporaba la casuística de la normativa sobre incentivos para las viviendas<sup>(990)</sup> y alojamientos

---

habilitado con la ayuda recibida permanecerá inscrito y utilizable como tal por la clientela turística durante el tiempo de amortización del préstamo y, en todo caso, por un plazo mínimo de cinco años.

<sup>(990)</sup> En cuya descripción resulta adecuada la referencia a una serie de principios que deban ser respetados, principios, por lo demás, reguladores para la concesión del crédito hotelero y para infraestructuras turísticas, que siguiendo nuestra expresión doctrinal puedan resumirse en:

- Principios sustantivos: dentro de los principios sustantivos cabe establecer una clasificación dividiéndolos en legales y virtuales según resulten o no implícitos en la regulación del crédito, es decir, resulten o no exigibles, por entender que los últimos o virtuales debieran en una futura revisión del instituto ser expresamente incluidos.
- Principios legales: se distinguen los propios de los impropios según resulten claramente exigibles o existan dudas sobre su aplicación.

Se aplican dos textos normativos la Orden de 20 de octubre de 1965 sobre la facultad que tiene conferida el Ministerio para calificar sus posibilidades de orientadoras en este sentido. (y, a continuación, el contenido del Decreto 2482/74.)

- Principio de libertad: este principio afectaría tanto a los posibles solicitantes como a la administración correspondiente (puede citarse como argumentación jurídica en este punto el contenido de la orden de 20 de octubre de 1965.)
- Principio de parcialidad: que de conformidad con lo establecido por la orden de 20 de octubre de 1965 no financia la totalidad de las inversiones sino sólo en forma parcial.
- Principio de disponibilidad: cuya exigencia se deduce fácilmente según se expresa mediante la disponibilidad del solar o inmueble en que hayan de realizarse las obras o instalaciones financiadas con los créditos.
- Principio de necesidad: relativo a que el crédito se va a otorgar cuando el solicitante no disponga de medios necesarios, que le permitan la financiación de las obras.
- Principio de compatibilidad: se admite la compatibilidad entre este crédito y cualquier otra ayuda que se quiera realizar.
- Se pueden citar, asimismo, otros principios, vid. Op. Cit. Págs. 1269 y ss.) como sean el de nacionalidad, territorialidad, y los que Fernández Álvarez, J. denomina como principios virtuales entre los que cabe señalar; el de solvencia económica, el de solvencia profesional, el de afectación, y los de adjetivos o formales como el principio de agilización, el de prelación.

turísticos gracias a estas acciones gran número de viviendas acabaron dotándose de baño, como dependencias necesarias, que contribuyeron irremisiblemente a mejorar la calidad de las viviendas ya construidas.

### **a) El concepto de Vivienda Turística o Vacacional**

La tipología edificatoria que demanda el fenómeno que ocasiona el turismo presenta notas diferenciadas particulares. Así, la Orden de 17 de enero de 1967<sup>(991)</sup> introdujo una ordenación administrativa de “los apartamentos, Bungalows, y otros alojamientos similares de carácter turístico”.

La Orden de 28 de octubre de 1968<sup>(992)</sup> estableció la competencia y ordenación para “las ciudades de vacaciones”<sup>(993)</sup> que correspondía a los Delegados Provinciales del Ministerio de Información y Turismo.

Además, se otorgaban créditos, cuyo importe máximo a recibir llegaba a ser del 50% del presupuesto<sup>(994)</sup>, para transformación o conversión de edificaciones ya existentes en apartamentos, villas, Bungalows o similares<sup>(995)</sup>.

---

<sup>(991)</sup> RCL 1967, 163. BOE de 28 de enero de 1967, con las modificaciones introducidas en cuanto a precio por la Orden de 12 de febrero de 1972 (RCL 1972, 329).

<sup>(992)</sup> Entre las competencias que se contempla destacan las de iniciar los expedientes de apertura y clasificación de los establecimientos a petición de sus titulares, elevándolos con sus informes a la Dirección General.

<sup>(993)</sup> El concepto de ciudad de vacaciones, acuñado en la expresión normativa de la legislación turística contrasta sin embargo, con el insuficiente acondicionamiento, de la generalidad de la poblaciones urbanas, o lo que es lo mismo, de las ciudades, que sufren el deterioro progresivo de su centro histórico, en la cada vez más intensa vorágine inmobiliaria.

<sup>(994)</sup> Por disponerlos así el mismo apartado e) del artículo 2º en relación con su apartado b).

<sup>(995)</sup> En cuanto a la cuantificación se ha expresado, Op. Cit. Págs. 1260 que dado que “la unidad de ocupación en los apartamentos no es la habitación, sino la plaza y dichos módulos vienen determinados en función del número de habitaciones, para su aplicación a los apartamentos parece que lo propio será dividir por dos el importe del módulo según la categoría que corresponda y multiplicar el resultado por el número de plazas de que dispongan aquéllas”, Pág. 1260, del texto epígrafe. 4714.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

La definición de lo que fuera ciudad de vacaciones se contenía en la Orden de 28 de octubre de 1968 que señalaba:

“son Ciudades de vacaciones aquellos establecimientos cuya situación, instalaciones y servicios, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ordenación, permiten a los clientes bajo fórmulas previamente determinadas el disfrute de sus vacaciones en contacto directo con la naturaleza, facilitándoles por un precio alzado hospedaje en régimen de pensión completa, junto con la posibilidad de practicar deportes y participar en diversiones colectivas”.

Esto es, se trataba de la ordenación de alojamientos temporales, acondicionados cuya descripción normativa entendemos sería comprensiva del concepto amplio de Vivienda turística o Vacacional. Pues, si bien no ofrecían una residencia permanente al colectivo afectado, si que proporcionaban una satisfacción inmediata de su necesidad de vivienda, con especiales caracteres añadidos. Así, y con respecto requisitos mínimos de infraestructura de los alojamientos turísticos se introduciría cinco años más tarde el Decreto 3787/70 de 19 de diciembre<sup>(996)</sup>.

Otro supuesto, incluido bajo la expresión de vivienda turística o vacacional, lo integraban los “apartamentos”. El referente lo proporcionaba, la Orden del Ministerio de la Vivienda de 5 de julio de 1967<sup>(997)</sup> que fijaba las normas sobre las condiciones de habitabilidad, orden en la que se utiliza la expresión “apartamento”.

Posteriormente la jurisprudencia del Tribunal Supremo se haría eco del problema, así por todas, la STS de 29 de noviembre de 1969<sup>(998)</sup> distinguió entre apartamento en su sentido de uso público residencial

---

(996) RCL 1970, 92.

(997) RCL 1967, 1344

(998) RCJ 1969, 5965, Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente González García

hotelero, de la noción de piso, vivienda, o departamento dentro del concepto correspondiente del uso de la vivienda.

No obstante, la Orden de 26 de diciembre de 1975 dio a ambos términos por equivalentes, proyectando un concepto de apartamento, importado de la tipología edificatoria americana, que consistiese en una casa de vecindad moderna y reducida. En este mismo sentido, por Villa, se quiere decir, "casa de recreo generalmente situada en el campo", término parecido al anglicismo bungalow (casa de campo de un solo piso rodeada de galerías).

### ***B. ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES PARA SU PUESTA EN MARCHA: EL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO***

#### ***b) Estructura Operativa y organizativa del Ministerio de Información y Turismo***

La creación del Ministerio de Información y Turismo, si bien atendía a una necesidad organizativa que diera respuesta a la dinámica de crecimiento económico y al incentivo de la potencialidad turística del país, planteó no pocos problemas de coordinación, no ya, como hubo ocasión de exponer, en relación a la planificación urbanística (esto es la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana), sino con relación a la existencia del ya creado Ministerio de la Vivienda, ha expresado, González Berenguer Urrutia<sup>(999)</sup> con claridad los términos de la contradicción. en que incurrían ambos Ministerios (Vivienda e

---

<sup>(999)</sup> Así, expresa, el Ministerio de Información y Turismo es competente con competencia exclusiva para regular los aspectos del turismo constituidos por la atracción de turistas". Se señala también como competencia no exclusiva sino como competencia propia la regulación de cuanto atañe a las empresas turísticas; hoteles, apartamentos, finalmente, el resto de las actividades turísticas no aludidas en los anteriores artículos que serán objeto de regulación administrativa de modo compartido por el Ministerio y por otras esferas administrativas llamadas a actuar en ellos. Tenemos pues, una competencia excluyente, una competencia concurrente y una competencia propia, que es donde vamos a centrarnos. En ella se libraron las verdaderas batallas entre unas y otras esferas territoriales y, dentro de la esfera territorial central, entre el ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Información y Turismo (Gestión, Financiación, y control del Urbanismo. Instituto de Administración Local. Madrid. 1979. Págs. 354-367).

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

Información y Turismo) al regular de manera divergente la misma parcela jurídica, esto es, la Ordenación del Suelo.

El Ministerio de Información y Turismo<sup>(1000)</sup> que trajo causa en el Decreto - Ley de 19 de julio de 1951. Su reglamento Orgánico, justificaba así en el preámbulo su creación:

"La densidad, amplitud y el particular carácter de la vida social y política contemporánea han hecho de la información, en general, algo tan importante y cuantioso como los medios de comunicación y transporte en el orden de la economía. Desde el punto de vista de la comunidad, la información constituye una necesidad colectiva del mas alto rango, tanto por los apremios y exigencia de satisfacción, en condiciones de veracidad y prontitud adecuadas, como por la imposibilidad de atender sin poner a contribución los recursos y los instrumentos que distinguen la acción del Estado para la atención de este servicio se creó por Ley de 30 de enero de 1938 al reorganizarse la Administración Pública, la Subsecretaría de prensa, propaganda y turismo, encuadrada dentro del Ministerio del Interior. Pocos años después, se constituyó por Ley de 20 de mayo de 1941 en la Secretaría General del Movimiento la Vicesecretaría de Educación Popular, permaneciendo el centro rector del turismo en el Ministerio del Gobernación, con el rango de Dirección General. Todavía los órganos de educación popular hubieron de pasar al Ministerio de educación nacional, por Decreto- Ley de 27 de julio de 1945. Finalmente, por Decreto- Ley de 19 de julio de 1951, se han reunido de nuevo los órganos encargados de atender los diversos aspectos del servicio de información con los de turismo para constituir uno de los Departamentos de la Administración del

---

(1000) Creado por Decreto - Ley de 19 de julio de 1951. mediante la incorporación de un sólo departamento de las unidades administrativas rectoras de los medios de información, hasta entonces encuadrados en la Subsecretaría de Educación popular entonces Dependientes del ministerio de Educación Nacional y de los servicios de la Dirección General de Turismo dependiente en aquel momento del Ministerio de la Gobernación, como ha puesto de manifiesto el Prof. .Fernández Álvarez, Op. Cít. Pág. 161.



Estado bajo la designación de Ministerio de Información y Turismo<sup>(1001)</sup>".

La estructura orgánica del Ministerio<sup>(1002)</sup> comprendía dos unidades importantes: la Dirección General de Ordenación del Turismo y en la Subsecretaría de Información y Turismo la Dirección General de Servicios. En esta estructura, se situaban con plena operatividad el conjunto de Organismos Autónomos adscritos al Departamento<sup>(1003)</sup>.

Entre las competencias que asumía el Ministro de Información se encontraban la de otorgamiento de la Declaración de Centro de Interés Turístico Nacional o de la Declaración de Zonas de Interés Turístico Nacional<sup>(1004)</sup>; la aprobación del Plan de Ordenación Urbana de los Centros junto con la propuesta del Decreto declarando de Interés Turístico Nacional el Centro<sup>(1005)</sup>.

---

(1001) Extracto del preámbulo del Decreto de 15 de febrero de 1952 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio de Información y Turismo

(1002) Establecida, en el Decreto 836/70 de 21 de marzo modificado sucesivamente por los Decretos 2284/72 de 18 de agosto, por el que se desdobló en dos centros directivos, así como por el Decreto 28/74 de 11 de enero por el que la Dirección General de Prensa se desdobló en dos nuevas Direcciones Generales: la Dirección General de Régimen Jurídico de la Prensa y la Dirección General de Coordinación Informativa, e igualmente, la de espectáculos. A su vez, debía tenerse en cuenta la reestructuración operada por el Decreto 179/74 de 1 de febrero por el que se creaba la Subsecretaría del Departamento con rango de Subdirección General, el Gabinete de Servicio Exterior, en cuanto a las competencias y funciones del Ministerio de Información y Turismo la de creación Direcciones Generales de Turismo contenida en los Decretos 1499/73 de 5 de julio y 2509/73 de 11 de octubre.

(1003) En este sentido, el trabajo del Prof. Jiménez de Cisneros Cid: *Los organismos autónomos en el Derecho Español. Tipología y Régimen jurídico*, Madrid., Págs. 484 y ss. señalaba entre los referentes de normativa aplicable el Decreto 3169/74 de 29 de octubre (BOE de 20 de noviembre) sobre la Administración Institucional del Ministerio de Información y Turismo, así como la Orden de 23 de octubre de 1975 por la que se aprobaba su estructura Orgánica o el Real Decreto 210/79 de 11 de enero de reorganización del Organismo Autónomo.

(1004) Así aparece reseñado en el artículo 2, núm.2 de la Ley y Art. 6 del Reglamento. o de conformidad con el Art.3.2 de la Ley y 10 del Reglamento, respectivamente.

(1005) Art. 13 de la Ley y Art. 11, 47 y 48 del Reglamento de desarrollo.



### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

Por su parte, el Subsecretario de Información y Turismo que, en materia de zonas y centros de interés turístico nacional asumía las competencias de:

"interesar del Ministerio de la Vivienda (del Ministerio de Hacienda, si se trata de bienes del Estado) la aprobación de normas subsidiarias o complementarias de planeamiento o de restricción o suspensión de edificaciones en el centro o zona cuyo interés turístico se pretende declarar, acompañando una exposición razonada de las causas que aconsejen solicitar la restricción o suspensión de las edificaciones sin que, en ningún caso, dichas medidas se prolonguen más de seis meses y con abono siempre de las indemnizaciones que proceda a cargo del promotor<sup>(1006)</sup>.

Así como la competencia sobre el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias dentro de un centro o zona para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades por motivos o fines turísticos, estén o no previstas en los planes, cuando hubieran de realizarse en lugares de la zona<sup>(1007)</sup>, así como el señalamiento de las directrices que deba seguir el promotor en la elaboración del Plan de Promoción Turística de los Centros<sup>(1008)</sup>.

Otro órgano importante que se creó fue como exponíamos, la Dirección General de Ordenación del Turismo<sup>(1009)</sup> que ejercía competencias en materia de ordenación, fomento, información y propaganda del turismo. En ella se comprendía la Subdirección General de Planeamiento, que se dividía en la Sección de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y la Sección de Planes Turísticos, con competencia en la redacción de estudios, informes y proyectos de desarrollo turístico a niveles de planeamiento o planificación del

---

(1006) Art. 27 y 28 del reglamento y del RD 4297/64 de 23 de diciembre.

(1007) Art. 69 del Reglamento.

(1008) Art. 34 del Reglamento.

(1009) Decreto 2509/73 de 11 de octubre.

territorio, de la infraestructura y de los servicios e iniciativas turísticas, así como los estudios e informes para la determinación de zonas o áreas de infraestructura insuficiente o susceptible de remodelación y, en general, cuantas acciones contribuyan a mejorar las condiciones de las zonas turísticas, así como prestar asistencia técnica, proponer subvenciones y otras ayudas económicas para estimular la planificación de la promoción turística e informar las peticiones de crédito turístico para infraestructura y servicios. A la Sección de Centros y Zonas de Interés Turístico le correspondía, por lo demás, el ejercicio y desarrollo de las competencias propias del departamento contenidas en la Ley de Centros y Zonas Interés Turístico Nacional, pudiendo prestar asistencia técnica en la elaboración de los Planes de Promoción Turística a que se refiere la Ley cuando éstos no hubieran sido elaborados por la Dirección General.

En lo que respecta a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Información y Turismo<sup>(1010)</sup> su origen trajo causa en el Decreto- Ley de 19 de julio de 1951 y en la Orden de 29 de agosto de 1951. Las competencias que en las Zonas y Centros de Interés Turístico

---

(1010) Entre sus competencias destaca la de recoger los proyectos y necesidades sobre promoción turística de centros no radicados en la zona se planteen por la Comisión interministerial de Turismo, la Organización Sindical o cualquiera otra persona o entidad al objeto de dar conocimiento de los mismos a la Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos u otros órganos competentes, para su estudio y correspondiente informe. Otra competencia asumida por las delegaciones es la resolución de las solicitudes en materia de concesiones, instalaciones, servicios o actividades por motivos o para fines turísticos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento. Asimismo, deben tramitar y resolver las solicitudes de concesiones, autorizaciones, y licencias dentro de un centro para obras, construcciones, instalaciones servicios o actividades por motivos o para fines turísticos, aun no estando previstas en los planes, para centros aislados, es decir, no enclavados en una zona. Se cita como competencia, igualmente, la de informar las solicitudes de préstamos efectuadas por españoles con la finalidad de financiar parcialmente obras de urbanización o infraestructuras en Centros o zonas. Declarados de Interés Turístico Nacional según dispone el artículo 3 de la Orden de 15 de agosto de 1964. También en los supuestos de incumplimiento de los Planes por realizaciones defectuosas corregibles, le corresponde a los delegados provinciales señalar un plazo prudencial dentro del cual deberán llevarse a efecto inexcusablemente las rectificaciones ordenadas, incurriéndose, en otro caso, en las sanciones que correspondan según dispone el artículo 98.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

ostentaban aparecían establecidos en el Artículo 30 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico<sup>(1011)</sup>.

Junto a estos órganos administrativos un organismo importante que se creó fue el Centro de Inicativas y Turismo, que se encargó de la promoción del turismo desde la funcionalidad de la iniciativa privada en el sector. Esta organización determinaba desde la expresión de contenidos de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico que se traten de entes considerados como "personas interesadas" a los efectos de iniciar el procedimiento administrativo para la declaración de una zona como Zona de Interés Turístico<sup>(1012)</sup>. El status de persona interesada a los efectos de la Ley se les va a reconocería también a las Diputaciones Provinciales.

A ello se unió, la creación de la Administración Turística Española (ATE) como Organismo Autónomo con determinadas<sup>(1013)</sup>, así como el

---

<sup>(1011)</sup> Así como el artículo 15 del Reglamento.

<sup>(1012)</sup> Artículo 7 de la Ley de Centros y Zonas de interés turístico.

<sup>(1013)</sup> Su régimen jurídico fue objeto de modificaciones posteriores a esta fecha. Así, se crea el 8 de agosto de 1958, que reorganiza la Dirección General de Turismo. Su creación se justifica en el preámbulo de la dirección General. Se operan con posterioridad las siguientes modificaciones; Decreto 1348/62 de 14 de junio que clasifica como organismo autónomo de tipo B, el Decreto 2298/62 de 8 de septiembre que crea la subsecretaría de Turismo, y atribuye al Subsecretario de turismo la vicepresidencia segunda de la Junta Administrativa del organismo, la Orden de 32 de septiembre de 1963 que crea el organismo con el cargo de inspector de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado, con categoría de Jefe de Sección, el Decreto 2226/64 de 25 de junio reorganizando la Subsecretaría de Turismo que adscribe dicho organismo a la Subsecretaría, la Orden de 17 de marzo de 1965 que crea el negociado de Adquisiciones en el servicio de la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado, el Decreto 64/68 de 18 de enero que adscribe el organismo a la Dirección General de Promoción del Turismo al reorganizar el Ministerio de Información y Turismo, con motivo de la supresión de la Subsecretaría de Turismo, Orden de 28 de marzo de 1968 que regula la colaboración entre la Administración Turística Española y el Patronato Forestal del Estado en orden a la creación de Jardines, viveros de plantas, lugares de deporte y cualesquiera otras instalaciones análogas a fin de completar adecuadamente las edificaciones que integran la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado. La Referencia del Decreto 993/73 de 12 de abril por el que se dispone que serán funciones de la Administración Turística Española la gestión y explotación de alojamientos, establecimientos e instalaciones de carácter turístico propiedad del Estado, así como de establecimientos turísticos de deportes y la realización de rutas

Patronato Nacional de Turismo<sup>(1014)</sup> o la Empresa Nacional de turismo (ENTURSA)<sup>(1015)</sup>, como empresa mixta en cuyo capital debe ser mayoritariamente accionistas el Instituto Nacional de Industria.

El antecedente inmediato de esta empresa se encontraba, más de diez años antes en 1950, cuando se constituyó una Comisión Gestora en el seno de la Comisión de Industria que atendiera los asuntos relacionados con el turismo, en especial la elaboración de los planes sobre posibles actividades turísticas a desenvolver por el Instituto Nacional de Industria.

En lo que respecta a las funciones a desempeñar estas vienen recogidas en el Decreto fundacional que señala:

- a) La construcción de alojamientos turísticos y complejos deportivos a ellos anejos.
- b) La creación y mejora de cotos de caza y pesca.
- c) Aquellas otras obras y construcciones turísticas que el Gobierno le encomiende, previo informe del Ministerio de Información y Turismo y de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico.
- d) La creación de filiales, previas las autorizaciones correspondientes con arreglo a la legislación vigente.
- e) Cualquier otra operación relacionada directa o indirectamente con dicho objeto, según libre determinación de la Junta General de Accionistas y en la forma que la misma acuerde.

La especial atención que préstamos a esta empresa, al margen de la consideraciones relativas a su régimen jurídico como

---

turísticas.

<sup>(1014)</sup> Este patronato se crea por el Decreto de 25 de abril de 1928.

<sup>(1015)</sup> Que se crea en virtud de un acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia, en su reunión de 22 de noviembre de 1963.

### III. EL AUGE DE LOS AÑOS 60: EFECTOS URBANÍSTICOS Y DESVERTEBRACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA

---

Administraciones Institucionales se manifiesta por relación a las obras de urbanización y de edificación que llevan a cabo, en cuanto el ordenamiento jurídico les reconoce capacidad para la construcción de los alojamientos turísticos.

Además, la ejecución del Plan<sup>(1016)</sup> de Desarrollo Económico y Social (artículo 2) en relación a las infraestructuras señala:

“el programa de inversiones públicas y los objetivos y directrices que en el Plan se señalan al sector público serán vinculantes para la Administración del Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales y Corporaciones Locales”<sup>(1017)</sup>.

Por último, la estructura organizativa que se despliega para atender las actividades de fomento turístico en lo que concierne específicamente a la construcción de viviendas turísticas o vacaciones, atiende a las fórmulas de organización municipal, entre ellas las Mancomunidades Municipales, cuyo régimen jurídico se encontraba regulado en los artículos 29 a 40 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, según Texto Refundido de Decreto de 24 de junio de 1955 y Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952<sup>(1018)</sup>.

---

<sup>(1016)</sup> Nos estamos refiriendo a la Ley del Primer Plan de Desarrollo y los matices de la Ley del Segundo Plan de Desarrollo.

<sup>(1017)</sup> Se contempla la posibilidad de una actuación subsidiaria del Estado a través de las empresas nacionales para los supuestos de "notoria desviación respecto de los objetos previstos", (Fernández Álvarez, Op. cit. Págs. 480).

<sup>(1018)</sup> Jurídicamente puede tener su interés la reflexión que proporciona la existencia de algunas Mancomunidades importantes como la Mancomunidad Turística del E.O. o de la Sierra de Huelva, de Turismo de la Sierra del Segura.

#### IV. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

##### 1º. EL CRECIMIENTO DE LOS NÚCLEOS URBANOS

El conjunto de disposiciones que convergieron en el fomento de la edificación de viviendas, ya fueran éstas ejecuciones del Plan Nacional de la Vivienda consecuencia de la emigración del campo a las ciudades, del incipiente desarrollo económico y del incremento de población, o consecuencia del incipiente desarrollo turístico provocaron la expansión de los núcleos urbanos de población. Fenómeno que por otro lado, era previsible y lógica consecuencia de la mejora en la calidad de vida de la población y de la consecuente evolución demográfica<sup>(1019)</sup>. Así, la construcción de Viviendas se ajustaba a los parámetros del Plan Nacional a un ritmo creciente<sup>(1020)</sup>. Mientras que la dotación de servicios generales y colectivos así como de la misma urbanización quedó abandonada<sup>(1021)</sup>. A ello se sumaron las consiguientes expropiaciones forzosas de terrenos destinados a la construcción de viviendas<sup>(1022)</sup> derivadas de las exigencias normativas sobre edificación forzosa de los solares<sup>(1023)</sup>.

La Ley de Régimen del Suelo de 1956, había soslayado el fenómeno expansivo de los núcleos de población, todo lo más, hacia

---

(1019) El examen de los Censo de Población y Vivienda de 1960 a 1970 así lo revela.

(1020) Así en relación a las viviendas construidas estas eran en 1963 de 187.000 viviendas, en 1964 de 231.000 viviendas y en 1965 de 240.000 viviendas, superando la inicial cifra contemplada en el Plan para el primer cuatrienio de una media anual de 156.000 viviendas.

(1021) Ha expresado sobre este particular, Rull Sabater (Op. Cít. Págs. 355-356).

(1022) Con las repercusiones de carácter fiscal derivadas de la Ley de Valoraciones para la expropiación en Planes de Vivienda y Suelo de 21 de julio 1962 (RCL 1962, 1341, BOE de 23 de julio de 1962).

(1023) En particular las derivadas del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto 635/64 de 5 de marzo, (RCL 1964, 690, BOE de 25 de marzo de 1964, corrección de errores en BOE de 10 de abril de 1964, núm. 87).

#### IV. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

referencia a la expansión de suelo en términos asimilados a la dinámica de ensanches de la ciudad<sup>(1024)</sup>. Esta carencia normativa obligó a la existencia de un conjunto de disposiciones enmarcadas en la Ley de 7 de noviembre de 1957<sup>(1025)</sup>, que autorizaba un régimen especial de ordenación para Madrid y Barcelona. Este régimen especial se articularía a través de los Decretos de 23 de mayo de 1960<sup>(1026)</sup> para Barcelona y de 11 de julio de 1963 para Madrid<sup>(1027)</sup>.

El 2 de diciembre de 1963 se aprobó la Ley del Área Metropolitana de Madrid<sup>(1028)</sup>. La Exposición de Motivos de la norma subrayaba la necesidad de proceder a una revisión general del sistema de autoridades y competencias que se ejercían sobre Madrid con contenidos urbanísticos sobre el área de Madrid, cuando parecía llegado el momento de atenuar en lo posible el índice de crecimiento que la capital había venido sosteniendo y cuando la cuestión se planteaba ya, no en términos de acciones inmediatas de choque sino sobre todo como exigencia de ordenación y racionalización del conjunto<sup>(1029)</sup>. Esta ordenación y racionalización es la que se intentaría abordar mediante la creación del área Metropolitana. La cuestión que

---

<sup>(1024)</sup> Expresada ya por la doctrina del momento, baste recordar las palabras del prof. García de Enterría en *Problemas Actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla. 1958 :

“La Ley del Suelo parece concebida en muy buena parte como una Ley de ensanche, y de ensanche para grandes ciudades; quiero decir que cabe estimar que acoge el concepto decimonónico de ensanche como principal directriz urbanística; aunque no lo expresa en forma categórica, así puede deducirse de todo su sentido, y muy especialmente del hecho de que tampoco expresa lo contrario, omitiendo formular una directriz en sentido contrario, como desde luego hubiese sido preciso”.

<sup>(1025)</sup> RCL 1957, 1495, BOE de 8 de noviembre de 1957.

<sup>(1026)</sup> RCL 1960, 907, BOE de 24 de junio de 1960.

<sup>(1027)</sup> RCL 1963, 1394, BOE de 18 de julio de 1963.

<sup>(1028)</sup> RCL 1963, 2252, BOE de 5 de diciembre de 1963.

<sup>(1029)</sup> En este sentido vid. Párrafo 1ª de la Exposición de Motivos de la norma.

subyacía a la anterior y que motivó la creación de la Comisión de Coordinación del Área Metropolitana (en adelante COPLACO)<sup>(1030)</sup>, es como apuntábamos igualmente la relativa a la determinación del orden de competencias ejercidas sobre el crecimiento de las urbes. Y ello por cuanto la comisión de coordinación del Área Metropolitana estaba integrada por un Delegado del Gobierno designado por Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de la Vivienda, el Alcalde de Madrid, los representantes de los Ministerios de

---

(1030) La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid asumió conforme el artículo 6º de la Ley, más funciones de:

- a) Redactar, aprobar y revisar y modificar e su caso el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, previa información pública y audiencia de los Ministerios, Corporaciones Locales y Organismos interesados.
- b) Impulsar y velar por la realización de las actividades urbanísticas y los servicios de cualquier clase relacionados con aquellas, como construcciones escolares, transportes, enlaces ferroviarios, vías de acceso y otros análogos de interés general
- c) Orientar el desarrollo de los Planes Parciales y Proyectos de Urbanización y determinar en su caso el orden de ejecución de los mismos.
- d) Fiscalizar el cumplimiento del Plan General de Ordenación y en su consecuencia comprobar que las obras se ejecuten con arreglo a aquel. En su caso adoptará las medidas prevenidas en el artículo 171 de la Ley del Suelo.
- e) Determinar las zonas de emplazamiento de las Industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, al redactarse los Planes de Ordenación del Área o Proyectos de Urbanización.
- f) Proponer directrices para la política de descongestión de Madrid e informar de las actuaciones urbanísticas en los correspondientes Polígonos, conforme a las normas que reglamentariamente se determinen.
- g) Ejercer en el territorio del Área las facultades y atribuciones que en el Orden urbanístico, según la legislación vigente correspondieran al: Consejo Nacional de la Vivienda, arquitectura y Urbanismo, a las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a la Comisión Central de Saneamiento y a otros Organismos Análogos.

Posteriormente por Decreto 561/74 de 1 de marzo (RCL 1974, 548, BOE de 6 de marzo) se operó reestructuración organizativa que a los niveles de secciones y negociados exigió de la posterior Orden de 23 de septiembre de 1975 (RCL 1975, 1917, BOE de 30 de septiembre de 1975).



#### IV. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

los Ayuntamientos del Área y de los Organismos y Entidades que determinó el Reglamento del área aprobado por Decreto 3088/64 de 28 de septiembre<sup>(1031)</sup>, y se configuraba como un organismo autónomo adscrito a la Administración Central. Las Ordenanzas para edificación y uso del suelo del término municipal que daban cumplimiento al Artículo 16 de la Ley del Área Metropolitana fueron aprobadas por el Acuerdo núm. 90/1972 de 29 de febrero<sup>(1032)</sup>. En ellas de conformidad con el desarrollo normativo de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se establecía lo que se entendiera por barrio urbanístico. Entendiéndose por éste, aquel que comprendiera 40 Hectáreas, 20.000 habitantes y 4.000 viviendas<sup>(1033)</sup>. Como apuntábamos en otro lugar, la construcción de vivienda en el ámbito municipal se subordinaba a la previa obtención de la Licencia Municipal. Licencia para cuya concesión, era preciso la adecuación de la edificación propuesta a las condicionantes urbanísticas previstas en la normativa sobre régimen del suelo y más precisamente en las correspondientes Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo, de conformidad con los instrumentos de planeamiento que se hubiesen aprobado.

El contenido de las Ordenanzas configuraba el patrimonio inmobiliario a edificar por cuanto determinaba <sup>(1034)</sup> las condiciones de volumen, tipo de edificación, altura máxima, retranqueos, condiciones higiénicas, así como todas las condiciones generales relacionadas a la edificación.

Las Ordenanzas establecían a su vez la edificabilidad permitida<sup>(1035)</sup>, lo que supondría reconducir a la dinámica municipal la

---

<sup>(1031)</sup> RCL 1964, 2227, BOE de 12 de octubre de 1964.

<sup>(1032)</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Madrid núm. 175, de 24 de julio de 1972.

<sup>(1033)</sup> Artículo 15 de las Ordenanzas sobre uso del Suelo y Edificación.

<sup>(1034)</sup> Artículo 79 de las Ordenanzas.

<sup>(1035)</sup> Artículo 129 de las Ordenanzas. Por esta había que entender en el tenor de la norma:

puesta en marcha de los grandes diseños de Planificación Nacional de Viviendas, pues, si la ordenación urbanística no operaba, no podía hacerlo la ordenación inmobiliaria.

La aplicación de las Ordenanzas Municipales afectaba por lo demás, a la situación de las edificaciones construidas, como consecuencia del desarrollo de las políticas de fomento precedentes, tanto por la necesaria conservación del patrimonio inmobiliario existente, como por la incidencia que la aprobación del planeamiento provocaba respecto de edificaciones cuando éstas quedaban “fuera de ordenación”<sup>(1036)</sup>. La inmediata consecuencia que deparaba para el edificio su calificación como fuera de ordenación era que no podían realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación. Sólo se permitía la realización de pequeñas reparaciones que exigiere la higiene, ornato y conservación del inmueble.

Por obras de consolidación había que entender aquellas que afectasen a elementos estructurales, cimientos, muros resistentes, pilares, jácenas, forjados y armaduras de cubiertas.

A ello se añadían las previsiones normativas relacionadas con las edificaciones ruinosas. Es decir, tanto la declaración de ruina, como el efecto administrativo que dicha declaración conllevaba respecto de las edificaciones destinadas a Vivienda.

---

"la medida de la edificación permitida en una determinada área del suelo. Puede establecerse por la absoluta, en cifra total de los metros cúbicos o metros cuadrados edificación- suma de todas las plantas- o por la relativa, en metros cúbicos o en metros cuadrados edificados- suma de todas las plantas- por cada metro cuadrado de superficie de la parcela edificable de la manzana o zona de que se trate".

<sup>(1036)</sup> Por fuera de ordenación debían entenderse de conformidad con la Ley de Régimen del Suelo de 1956 (artículo 46 de la Ley del Suelo, y Artículo 85, entre otros de la Ordenanza que comentamos):

“Aquellos edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la revisión del Plan General que resultaren disconformes con el mismos”.

Esto es, las edificaciones existentes a la aprobación del planeamiento urbanístico, que una vez aprobado éste resulten disconformes con el.

#### IV. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Para el caso de Barcelona se aprobó una Ley especial publicada en el Texto articulado aprobado por Decreto 1166/60 de 23 de mayo<sup>(1037)</sup>. Dicha norma fue completada por el Reglamento aprobado por Decreto 4026/1964 de 3 de diciembre. Norma que introdujo importantes previsiones en relación a la reparcelación de terrenos. Como exponíamos en otro lugar el Reglamento de reparcelaciones sería objeto de atención por el legislador en 1966.

La ordenación urbanística de la ciudad Condal, se completaba posteriormente con las Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo. Así, según dispusiera el Artículo 135 del Reglamento de 1964, para la determinación de la disconformidad de los edificios o instalaciones con el Plan General o Parcial, a efectos de su calificación como fuera de ordenación, así como para el establecimiento de las tolerancias admisibles para las industrias emplazadas en zona no adecuadas, se estaría a lo dispuesto por las normas urbanísticas u Ordenanzas de edificación como desarrollo de lo previsto con carácter general en los artículos 48 y 49 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Además, y a resultas de todo lo anterior las normas para la Edificación de viviendas habían experimentado una evolución importante<sup>(1038)</sup>. Así en diez años, se observa una transición que va de la restricción en el uso de materiales constructivos a la aprobación de medidas relacionadas con los proyectos y obras de edificación, adoptadas con la finalidad de garantizar al máximo tanto la seguridad de los trabajadores como la solidez y la calidad de los edificios<sup>(1039)</sup>. A ello se añadió la necesaria determinación del grado de ejecución de la

---

<sup>(1037)</sup> RCL 1960, 907, BOE de 24 de junio de 1960.

<sup>(1038)</sup> Téngase en cuenta que el Decreto de 4 de mayo de 1960 había suprimido las restricciones en su uso para la edificación (RCL 1960, 710, BOE de 12 de mayo de 1960).

<sup>(1039)</sup> Así, se desprendía del Decreto de 11 de marzo de 1971 núm. 462 (RCL 1971, 605, BOE de 24 de marzo de 1971).

legislación sobre Suelo de 1956, según expusiera la Circular de 24 de julio de 1962<sup>(1040)</sup> de la Dirección General de Urbanismo.

### 2º. EL ESCENARIO DE LA VIVIENDA RURAL

Pero a las dinámicas de crecimiento acelerado en las urbes siguió una congruente dinámica en el mundo rural, orientada hacia el éxodo a los espacios urbanos y a la correspondiente implementación de las condiciones de vida en el campo, que trataran de asimilar esta a aquella.

La importancia del mundo rural en el desarrollo y aportación normativa que se opera en este período histórico se deja sentir en los documentos informativos del propio Ministerio con relación a las mejoras introducidas en los municipios rurales<sup>(1041)</sup>, respecto de la edificación y tipología edificatoria de Vivienda. La construcción de viviendas en el campo contó con la intervención temprana de los Patronatos. Los Patronatos de mejoramiento de las viviendas rurales, fueron creados como órganos de la Jefatura Provinciales del Movimiento, sometidos a la tutela de la Delegación Nacional de Provincias. Su regulación general se contenía por ello en la Orden de la Secretaría General del Movimiento de 15 de diciembre de 1967<sup>(1042)</sup> dictada en uso de la autorización concedida en los artículos 99 a 103 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Jefaturas provinciales y Locales del Movimiento, de 1 de diciembre de 1959, y siguiendo las instrucciones contenidas de las Circulares de la

---

(1040) Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda de 30 de septiembre de 1962.

(1041) Vid. sobre este particular: Las mejoras de los municipios Rurales. El ejemplo de una villa histórica, en Martín Gamero: *La Vivienda rural*. Ministerio de la Vivienda. 1968.

(1042) RCL 1968, 428, publicado en el Boletín Oficial del Movimiento de 10 de febrero de 1968.

La publicación de la Orden de 15 de diciembre de 1967 en el Boletín Oficial del Movimiento, suscitó la inmediata valoración en torno a la vigencia o no de la misma, de conformidad con el requisito de publicación en el Boletín Oficial del Estado, que señalara el Código Civil, (vid sobre esta cuestión Muñiz Luera y Rebollo García. *La Vivienda Rural, régimen legal y Administrativo*. Madrid. 1973)

#### IV. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Delegación Nacional de Provincias de 6 de febrero de 1961 y de 15 de enero de 1962.

A las disposiciones anteriores se sumaron el Decreto 1944/1972 de 13 de julio<sup>(1043)</sup> por el que se modificaba la estructura orgánica básica del Ministerio de la Vivienda. Los Patronatos operaban en el ámbito territorial provincial.

En lo que respecta a sus fines, estas se contenía en el punto tercero de la Orden de la Secretaria General del Movimiento de 15 de diciembre de 1967 que señalaba la siguiente:

- a) Conceder ayudas económicas destinadas a la realización de obras de mejoras en las Viviendas Rurales
- b) Estimular la conservación y buen uso de las Viviendas Rurales y el embellecimiento de los núcleos en que se hallen enclavadas
- c) Contribuir a la creación de centros sociales y de convivencia en el ámbito rural.

La primera de las finalidades constituyó el objeto por excelencia de los Patronados para la mejora de la Vivienda Rural. En el segundo supuesto se llevaron a cabo la creación de los denominados Premios de Embellecimiento y Conservación de las Viviendas Rurales. Premios que se coexistieron con los regulados en la Orden Ministerial de 5 de diciembre de 1972<sup>(1044)</sup>, del Ministerio de Información y Turismo para el embellecimiento y mejora de los pueblos españoles.

En otro orden de ideas, entrados los años 60 el fenómeno de las emigraciones demográficas y las proyecciones en el cumplimiento de los Planes de Vivienda motivaron una necesaria adecuación de las viviendas existentes y la mejora en el acondicionamiento de las nuevas edificaciones. A ello debió añadirse la ordenación del suelo, que situaba

---

(1043) RCL 1972, 1359, BOE de 20 de julio de 1972.

(1044) RCL 1973, 312, Boletín Oficial del Estado de 21 de febrero de 1973.

## CAPÍTULO IV

---

en el espacio rural, las bolsas de suelo rústico, dificultando urbanísticamente la construcción que pudiera determinar la formación de núcleo de población. Se trataba de una ordenación del espacio que contrastaba con los desarrollos metropolitanos de las urbes. Así, la tipología edificatoria (caseríos, viviendas de labrador) resultaban insuficiente para atender a la exigencia de equipamientos que el Plan de viviendas vigente estableciera respecto de las construcciones en el ámbito rural.

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

### 1º. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Tras la expansión inmobiliaria sin precedentes que tiene lugar como consecuencia de la rentabilización económica del fenómeno turístico y del aumento de población, tiene lugar la introducción de un régimen de protección a la vivienda cuya justificación trae en causa en la necesidad de operar una clarificación normativa sobre el particular, y homogeneizar su tratamiento jurídico. Así, el Decreto 2131/63 de 24 de julio del Ministerio de la Vivienda aprobó el Texto Refundido de legislación sobre viviendas de Protección estatal<sup>(1045)</sup>. El texto con la cobertura del Plan Nacional de Viviendas 1961 -1976, procedía a dar cumplimiento a la disposición final primera de la Ley de 23 de diciembre de 1961, que autorizaba las dotaciones crediticias necesarias de acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan para el bienio 1962-1963. Dicha refundición debía partir pues, no solo del Plan sino de la Ley de 15 de julio de 1954 y debía tener en cuenta todas las disposiciones posteriores de rango legal, con la finalidad de:

“elaborar un texto refundido y revisado de la legislación en materia de construcción y utilización de viviendas de protección estatal y adaptarlas a las circunstancias actuales y conseguir además la máxima eficacia en el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de la Vivienda”<sup>(1046)</sup>.

El Texto Refundido aprobado establecía además una nueva denominación introduciendo la calificación de Viviendas de Protección Oficial, en vez de mantener como genéricamente apuntaban las normas de refundición a la “protección estatal”. La Ley establecía unos

---

(1045) RCL 1963, 1720, BOE de 6 de septiembre de 1963

(1046) Sic, Exposición de Motivos de la Norma.

principios generales sobre la acción el Estado en materia de vivienda y tras ellos, completaba y perfeccionaba la relación de promotores, regulando los beneficios otorgados por el Estado a los promotores de obras, dictando disposiciones relativas a la calificación provisional y definitiva de las viviendas y sus respectivos efectos, así como el uso y conservación y aprovechamiento de ellas, recogiendo y perfeccionando la función del desahucio administrativo y establecida y conteniendo los preceptos generales sobre las líneas esenciales de las funciones del Instituto Nacional de la Vivienda y de los medios con contase para el desarrollo de sus labor, así como establecía un régimen sancionador adecuado<sup>(1047)</sup>.

Muy pronto, la doctrina se ocupó de la nueva ordenación inmobiliaria, y lo hizo con el análisis de las previsiones contenidas en el articulado de la Ley<sup>(1048)</sup>, así como en su Reglamento, por ello quizás

---

(1047) Sic. Exposición de Motivos de la Norma.

(1048) Así, vid. entre otras:

- Ministerio de la Vivienda. Documentos Informativos;"Transmisiones de Viviendas de Protección Oficial y sus repercusiones fiscales" de. Jiménez Asensio. en el núm. 768. serie V. de arquitectura, urbanismo, y vivienda en España. Madrid. 2 de marzo de 1968.
- Vesteiro Pérez Joaquín; *El reglamento de viviendas de protección Oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias*. Estudios Monográficos sobre Legislación y Jurisprudencia. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones. Madrid. 1970.(este texto ha sido recensionado en revista de Derecho Urbanístico. mayo- junio de 1974.por Gonzalo Rodríguez, José Antonio(registrador de la propiedad).
- Rebolledo Varela, Ángel Luis: "Las Viviendas de Protección Oficial. Aproximación a su régimen Jurídico". En Derecho Privado y Constitución. Núm. 6. Año 3. Madrid. Págs. 135- 176.
- Martín Blanco; Recensión a la obra de García Bernardo Landeta " Sistema Jurídico de viviendas de protección oficial. Volumen I. 542 Págs. Vol II. 767 Págs..Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona. 1970. publicada en la Revista de Derecho Urbanístico. núm. 20, octubre, noviembre- diciembre de 1970. Págs.191-193.
- Bernardo- Landeta: *Sistema de Viviendas de Protección Oficial*. EUNSA. PAMPLONA, 1970.
- Espinosa del Río: *Viviendas de Protección Oficial*. Bosh Barcelona. 1970.(2 Volúmenes)
- Capa Herran y Herrero Lozano: *Viviendas de Protección Oficial*, Ministerio de la Vivienda. Instituto Nacional de la Vivienda. Joker. Madrid 1964.
- Baena del Alcázar; *La Viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento jurídico español*. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones. Madrid. 1968.



resultaría poco apropiado reiterar el abundante análisis que los textos de la época reflejan. Así, sólo incorporamos algunas luces y sombras de lo que consideramos principales elementos característicos del auténtico sistema de Viviendas de Protección Oficial instaurado, a la luz de sus proyecciones urbanísticas y de los antecedentes normativos expuestos.

**A. LA ADAPTACIÓN DE LOS PATRONATOS Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS SUBSISTENTES: LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS COMO PROMOTORAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL**

La normativa sobre Viviendas de Protección Oficial que se inició con el Texto Refundido citado operó una transformación normativa sustancial en el desarrollo de las políticas de vivienda. Toda vez, que la organización administrativa subsistente debía adaptarse a las previsiones normativas, los Patronatos también debieron hacerlo. La ley de viviendas de Protección Oficial hizo referencia expresa a los Patronatos Así señalaba que podían ser promotores de viviendas los Patronatos Provinciales o Municipales “que se constituyesen con la única finalidad de construir viviendas con destino al personal de su plantilla fuera este administrativo, técnico de servicios especiales o subalternos en situación de activo o jubilado”.

**a) La progresiva Institucionalización de los procesos cooperativos de Vivienda y los auspicios de una necesaria reforma normativa**

El régimen jurídico básico de las cooperativas de Viviendas que venían operando hasta la entrada en vigor de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, se amplió considerablemente por la integración en el mismo, como la doctrina tuvo ocasión de señalar- de cuantas referencias pertinentes se hicieran a la mismas en la legislación sobre los Planes de Desarrollo Económico y Social y las

---

Álvarez Beltrán Jesús: "Algunos aspectos fiscales y sustantivos en materia de Viviendas de Protección Oficial" en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Año XLVIII, marzo-abril. núm. 489. Págs.337-371; "El acceso diferido a la propiedad de Viviendas de Protección Oficial" en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Num. 495. de 1973. Págs. 317-333. Madrid.

normas que lo interpretaban, así como por la Ley y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

La evolución histórica de proceso cooperativo que motiva tan abundante conjunto de disposiciones, tiene algunos hitos destacables a principios de los años 60. Así, uno de los acontecimientos destacados de la historia del cooperativismo español lo marcaría la designación de 1961 de una Comisión Gestora de su Unión Nacional de Cooperativas, fruto de la Primera Asamblea Nacional de Cooperativas de todas las ramas o sectores que tuvo lugar en Madrid durante los días 27 al 30 de noviembre de 1961. Las funciones de la Comisión Gestora de la Unión Nacional<sup>(1049)</sup> eran en un primer momento la de cumplir con las conclusiones de la ponencia presentada en la Asamblea Nacional de Madrid y orientar la constitución de las Uniones Territoriales de Cooperativas. La necesidad de cohesión, o cierto grado de integración que se pretendía conseguir para las Cooperativas de Vivienda, resulta a nuestro entender de la conciencia de las ventajas que dicha unión y organización reportaban para el movimiento cooperativo en su conjunto.

A la constitución de la Comisión Gestora siguió la iniciación de una serie de contactos oficiales con el Vicesecretario Nacional de Obras sindicales<sup>(1050)</sup>, y posteriormente con la Obra Sindical del Hogar, y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Cierto es, que la relaciones institucionales entre la organización Cooperativa de Vivienda, y la Organización Sindical, no auspiciaban una rápida incentivación de los procesos cooperativos<sup>(1051)</sup>, aunque

---

<sup>(1049)</sup> Vid. Documento, en Revista de la Confederación de cooperativas de viviendas de España. Viviendas cooperativas. núm. 39 , IV. Etapa. marzo/abril y mayo de 1998.

<sup>(1050)</sup> A la sazón en el momento, D. Mariano Aniceto Galán, que designa como enlace de la comisión con los organismos oficiales a Carlos Gominis Pechú.

<sup>(1051)</sup> La celebración de la Asamblea Nacional de Cooperativas motiva el Cese en el cargo del Jefe Nacional de la Obra Sindical de Cooperación, a la sazón, José Poveda Murcia, en su lugar ocupa provisionalmente la jefatura D. José Navarro Villodre. A él le seguirá Isaías Monforte Estreniana- hasta 1969, que- Op. Cít. Pág. 19- bajo la dependencia del Delegado Nacional de Sindicatos (y en la persona de José Solis Ruiz) mantuvo el criterio inicial de

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

significativa fue la relación de la Comisión Gestora- en ese momento- con el Jefe de la Obra Sindical del Hogar, y al mismo tiempo Director General del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>(1052)</sup> que se tradujo en la preferencia de las Cooperativas para la adquisición de parcelas en función del contenido del Reglamento de Viviendas de Protección oficial<sup>(1053)</sup>. Fruto de este entendimiento inicial fue también el Decreto de 12 de diciembre de 1968 que aplicaba la Ley de 27 de julio de 1968, de anticipos para su construcción a las Comunidades y Cooperativas<sup>(1054)</sup> o la Orden de 14 de diciembre de 1968<sup>(1055)</sup> y 17 de diciembre de 1968<sup>(1056)</sup> que autorizaba la emisión de cédulas de inversiones y regula los préstamos complementarios a las Cooperativas de vivienda.

Las actividades que en un primer momento emprendería la Comisión Gestora eran de carácter formativo y divulgativo<sup>(1057)</sup>. El 2 de enero de 1962, varios miembros de la Comisión Gestora se reunieron con un experto de la sección de cooperativas de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)<sup>(1058)</sup>, fruto de esas reuniones, unos meses más tarde el 13 de febrero de 1963 se aprobaba la Unión Nacional de Cooperativas de Vivienda. Iniciado el proceso de constitución de las Uniones Territoriales se crearon las de Barcelona,

---

que el cooperativismo de Viviendas dependiera de la Obra Sindical del Hogar, cosa que no llegó a Suceder.

(1052) Esto es, D. Enrique Salgado Torres que ocupó estos cargos hasta 1969.

(1053) Decreto 2114/ 68 de 24 de julio.

(1054) BOE de 24 de diciembre de 1968, núm. 308.

(1055) Sobre cédulas de inversiones y su adquisición por las Mutualidades laborales de las destinadas a préstamos para la construcción de Viviendas de Protección Oficial. BOE de 20 de diciembre de 1968, núm.305.

(1056) BOE de 20 de diciembre de 1968, núm. 305.

(1057) Se creó un Seminario Nacional y se redactaron los Estatutos.

(1058) Cuyo contenido reflejó el texto; "Las cooperativas de Vivienda", OIT. Ginebra. 1964.

Santander, las Palmas de Gran Canarias y Albacete. La Unión Nacional de Cooperativas formó parte del Consejo Superior de Cooperación, pero no se integró en la Obra Sindical del Hogar como institucionalmente parecía esperarse.

El proceso federativo de las cooperativas tuvo una inicial traducción en la celebración de seminarios de Estudios tanto para analizar la problemática como de proyección futura de la promoción de viviendas en régimen cooperativo<sup>(1059)</sup>. Un documento importante derivado de estas reuniones fue el que resultó del seminario de Estudios de la Unión Nacional celebrado en noviembre de 1961 que sirvió de guía imprescindible para conocer el estado de la cuestión y el desarrollo del Cooperativismo de Viviendas en España en ese momento<sup>(1060)</sup>. La creación de la Unión Nacional de Cooperativas de Viviendas significó la ampliación del marco de relaciones de la cooperativa con el exterior, y en cierta medida un mayor grado de institucionalización, sin olvidar la colaboración que debía establecerse en relación a las Cajas de ahorro, que eran consideradas a los efectos de la construcción de viviendas como entidades benéficas.

Una de las actividades que mayor relevancia tenía para las uniones de cooperativas era la formación. Era constatable el desconocimiento existente en la población y frente a las Administraciones Públicas del movimiento de Cooperativas de Vivienda. Por ello, las actividades desarrolladas por la Unión Nacional de Cooperativas, se destinaron en un porcentaje elevado a los cursos de formación.

---

(1059) Víd. Documento en "Viviendas Cooperativas" núm. 40. IV Etapa. junio-julio y agosto de 1998. Revista de la Confederación de Cooperativas de Vivienda de España), Madrid, Págs. 17-20.

(1060) La creación oficial de la Unión Nacional de Cooperativas de Viviendas se produce en un reunión que se celebra el 13 de febrero de 1963, en la que Vázquez Fraile, Alfonso es elegido Presidente. En ese momento la Ley de 1942 venía exigiendo la militancia en el Movimiento circunstancia que en la práctica no se generalizó.

El desarrollo de los procesos cooperativos se manifestó igualmente en la constitución de cooperativas para emigrantes, realizado a través de las denominadas Casas de España<sup>(1061)</sup>.

En este sentido en el seno del V Congreso Mundial de la emigración española celebrado durante los días 5 al 12 de octubre de 1972 en Oviedo, Gijón, y Santiago de Compostela, se expusieron los que serían problemas generales con motivo del retorno y repatriación del emigrante en relación a la vivienda, justificándose con énfasis la utilización del sistema cooperativo:

“La utilización del sistema cooperativo para la promoción de viviendas en el territorio nacional por parte de los emigrantes españoles en el extranjero ofrece algunas cuestiones de interés derivadas no tanto de la aplicación de la normativa en vigor en materia de cooperación o en la regulación de las Viviendas de Protección Oficial, como de la dificultad de que lleguen a reunirse los supuestos de hecho necesarios para que pueda nacer la cooperativa y alcanzar un funcionamiento regular”.

En 1965, se celebraría la Asamblea Nacional del Cooperativismo de Viviendas y las relaciones institucionales entre la Unión Nacional de Cooperativas de Viviendas, y el Instituto Español de Emigración se articularon a través de la integración del primer en los órganos consultivos del segundo. Técnica esta de coordinación que implicaba la participación administrativa y la determinación de unas previas relaciones de colaboración entre las Administraciones.

---

<sup>(1061)</sup> La creación y funcionamiento de las Casas de España escapan al análisis de este trabajo no obstante pudiera consultarse el Real Decreto de 14 de marzo de 1930 de la Presidencia del Gobierno sobre la derogación de la Base 4ª del Real Decreto de 28 de noviembre de 1928 sobre la Casa de España en Buenos Aires (Publicado en el 15 de marzo de 1930, núm. 74. Ello implicaba también un arco de relaciones de las mismas con las respectivas embajadas y las "Agregadurías Laborales", en Documento. Viviendas Cooperativas. núm. 41. septiembre - octubre de 1998. Sobre las viviendas para emigrantes vid. Muñiz Luera, M. Ángel y García de la Barga, R. Rebollo: *Régimen Actual y bases para una nueva ordenación de la cooperación como instrumento para la promoción de Viviendas*. Madrid. 1972. Págs. 243 y ss.

En dicha asamblea se produjo una efectiva institucionalización del proceso cooperativa al aprobarse los estatutos de la Unión Nacional<sup>(1062)</sup>. En el transcurso de la misma, el a la sazón Ministro Secretario General del Movimiento y Delegado Nacional de Sindicatos D. José Solís Ruiz<sup>(1063)</sup>, enfatizó las relaciones entre la organización cooperativa y la organización Sindical y como Vázquez Fraile ha señalado, insistió en que:

"desde un principio se incorporen a la promoción de las que han de ser sus viviendas, a cuyos efectos la Unión puede realizar un importante servicio, debiendo contar con un continuado apoyo de la Organización Sindical a través de la Obra de Cooperación, y en aquellos casos en que sea necesario por mediación de la Obra Sindical del Hogar".

Este énfasis del movimiento cooperativo se vería asimismo reflejado en las conclusiones de la Asamblea<sup>(1064)</sup>, con la expresión de pronunciamientos cuasi programáticos que vinieron acompañados de actuaciones que encontraron una limitación importante en el ámbito económico.

Esta necesaria articulación económica de las entidades representativas del sector en el ámbito económico implicó "la existencia de un sistema de relaciones permanentes con la Conferencia Española

---

(1062) Inscritos con el núm. 11862 en el Registro Oficial de Cooperativas del Ministerio de Trabajo.

(1063) En Documentos, Viviendas Cooperativas. núm. 42.IV. Etapa. noviembre- diciembre de 1998.

(1064) Se señalaba, en aras de cierta exacerbación política:  
"No pretendemos más que colaborar con todos aquellos que se han fijado la suprema meta de conseguir una Europa mejor y más justa. Estamos y estaremos siempre en su línea Para que no cejen los avances experimentados en los fines sociales hay que resolver el problema de la vivienda. Hagámoslo por el procedimiento cooperativo, ya que su fórmula es la idónea en todos los aspectos. Otórguese a nuestras conclusiones el cariño y apoyo que merecen y esperamos, y nosotros, firmes en nuestras convicciones seguros de la razón que nos asiste, devolveremos ciento por uno, ya que la cooperación de viviendas logrará los objetivos diseñados en esta Asamblea".

(Documento. *Viviendas Cooperativas*. núm. 42.noviembre-diciembre de 1998. Pág. 20.)

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

de Cajas de Ahorro (CECA) y con el Servicio de Mutualidades Laborales del Ministerio de Trabajo y su Dirección General Correspondiente, lográndose algún tiempo después la emisión de cédulas hipotecarias con cargo a los fondos de inversión obligatoria de las mutualidades con destino a la concesión de créditos a las Cooperativas en Segunda Hipoteca, completando su financiación al cien por cien.

1965 supuso no sólo la realización de una serie de relaciones de las Cooperativas de Viviendas en el seno de la organización sindical, sino la ordenación del régimen general de las Cooperativas de Vivienda, en el seno de otros cooperativismos, como sean las Cooperativas Agrarias, Cooperativas del Campo, Cooperativas de Crédito, Cooperativas de Enseñanza, así como también las Cooperativas de Consumo o las correspondientes sucursales de crédito<sup>(1065)</sup>. El crecimiento de los procesos cooperativos en el momento se destaca por la existencia de un número creciente de cooperativas lo que lleva a Vázquez Fraile a afirmar que se había producido ya la vertebración del movimiento de cooperativas en casi toda España, aunque no se apreciaran visos de alguna reforma normativa inmediata sobre el particular. Así el fenómeno cooperativo de viviendas se intensifica pues se produce un crecimiento acelerado de las mismas<sup>(1066)</sup>, al mismo tiempo que se ponían en marcha los Planes de Desarrollo Económico.

---

(1065) Debiera hacerse constar igualmente que se produce la correspondiente integración en el Consejo Superior de cooperación y las Uniones Territoriales en las Delegaciones provinciales del consejo superior. (sic referencia a este órgano social, en Documentos. Viviendas cooperativas num. 44. enero-febrero de 1999. Pág. 19.

(1066) Puede destacarse las de: Albacete para representantes de comercio, Funcionario del Ayuntamiento, del Instituto Nacional de Previsión, Obreros de la Construcción, Trabajadores de distintos sindicatos y en la provincia en Almansa, Villamalea, Villarobledo, y Caudete. En Alicante se habían construido ya una totalidad de 6900 Viviendas Subvencionadas de renta limitada, también se crean cooperativas para empleados de la Banca, Médicos, Ferroviarios, Funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, de Información y Turismo, Sindicatos, Representantes de comercio, Empleadas de compañías Eléctricas de Transportistas.. También es Asturias para Funcionarios Mutualidades, Mineros, Agentes comerciales, Funcionarios del Instituto Nacional de Previsión y en la provincia especialmente en la Cuenca Minera, Mieres, Sama de Langreo, Infiesto, el Entrego, también en Gijón, Arriendas, Pola de Siero y Ribadesella, todas ellas agrupadas en la Unión Territorial. En Barcelona sen encontraban también 124 Cooperativas



En otro orden de ideas la presentación de una Ponencia a la Asamblea Nacional de la Hermandad de Labradores y Ganaderos, a primeros de 1964, inició la gestión de una serie de ayudas en el Ministerio de Agricultura, que implicaban relaciones de éste con el Ministerio de la Vivienda. Las actividades desarrolladas por las Cooperativas de Viviendas en el ámbito rural contaron con dos importantes aportaciones; la fórmula de autoconstrucción, que permitía una mayor participación de los cooperativistas en el proceso constructivo y la existencia de las cooperativas agrarias<sup>(1067)</sup>.

A ello se sumó la creación de polígonos residenciales<sup>(1068)</sup>, que precisaban la disponibilidad de suelo. Proceso, en el que intervendrían

---

incorporadas a su Unión Territorial. etc.

<sup>(1067)</sup> Las cooperativas del campo son las que más amplia y sólida cooperación han mostrado (Pérez Gracia, José. Iniciación al cooperativismo. Pág. 55).

Se establecían las cooperativas del campo en el artículo 37 de la Ley de Cooperativas de 1942 como, "Las constituidas o que se constituyan legalmente para cumplir a través de la cooperación algunos de los fines siguientes:

- a) Adquisición de aperos y máquinas agrícolas, y ejemplares reproductores de animales útiles, para su aprovechamiento por la cooperativa.
- b) Adquisición para la misma o para los individuos que la formen, de abonos, plantas, semillas, animales y demás elementos de producción, y el fomento agrícola o pecuario.
- c) Venta, exportación, conservación, elaboración, transporte o mejora de productos del cultivo o de la ganadería.
- d) Roturación, explotación y saneamiento de terrenos incultos.
- e) construcción y explotación de obras aplicables a la agricultura o ganadería o auxiliares de ella
- f) Empleo de remedios contra las plagas del campo
- g) Creación y fomento de institutos o entidades de previsión de todas las clases o formas de crédito agrícola(persona) pignoraticio o hipotecario) bien sea directamente dentro de la misma cooperativa, bien estableciendo o secundando cajas, bancos o pósitos separados de ellas, bien constituyéndose la cooperativa en intermediaria entre tales establecimientos y los individuos que la forman".

Y complementariamente Artículo 43 del Reglamento de Cooperación.

<sup>(1068)</sup> Se constata la creación en 1964 de las uniones de Albacete, Alicante,



## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

entidades y órganos administrativos como fueran: el Instituto Nacional de la Vivienda, COPLACO, la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la vivienda, Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

La reforma de la legislación de Cooperativas, tantas veces auspiciada en el proceso de institucionalización apuntado tuvo por fin reflejo normativo en 1970. Las modificaciones ocasionadas en el contexto internacional, esto es en el Congreso de Viena de 1966 - del que España, sin embargo, no forma parte- y en la Alianza Cooperativa Internacional operaron una progresiva flexibilización<sup>(1069)</sup> de los principios cooperativos contenidos en la norma de 1942- ya estudiada. Fruto de todo lo cual, se elaboró el Reglamento de la Ley de Cooperativas de 13 de agosto de 1971<sup>(1070)</sup>. Reglamento, que consideró a las cooperativas como empresas competitivas, previéndose incluso la

---

Asturias, Barcelona, Cádiz, Santander, Castellón, la Coruña, Granada, Guadalajara, Huelva, Jaén, León, Lérida, Málaga, Murcia, Navarra, Tenerife, Tarragona, Valladolid, y Zaragoza además de las existentes de Madrid, Valencia, Córdoba, Palma y Asturias.(vid. documento. Op. Cít. pág. 20)

<sup>(1069)</sup> Dicha flexibilización se apreció entre otras en el carácter constitutivo o declarativo de la inscripción de la cooperativa y su aprobación. Como había puesto de manifiesto el prof. J Luis del Arco, "las cooperativas nacen de un acto voluntario de quienes quieren formarlas". Posición que suscitaría importantes aportaciones doctrinales entre otras del prof. Serrano Carvajal que señalaba que la Cooperativa se constituía a través de los actos jurídicos - Públicos la aprobación de los Estatutos y la inscripción en el Registro. En el mismo sentido el prof. Gadea recogía la posición del prof. Vicent Chuliá, sobre la naturaleza de la Resolución del Ministerio de Trabajo. La discusión doctrinal se orientaba en la particular interpretación de entender que la aprobación por parte de la correspondiente Resolución del Ministerio de Trabajo, implicaba la atribución de personalidad jurídica a la cooperativa correspondiente. Así, aunque el reconocimiento de la misma de manera institucionalizada permitiese su efectiva consideración en el tráfico jurídico, la limitación que la normativa sobre cooperativas introdujo al supeditar su personalidad jurídica a la aprobación oficial o institucional de la misma, nos resultaba contraria a la expresiva formación de los procesos cooperativos, cuya razón de ser no es otra que la agrupación de socios cooperativistas, orientada a la satisfacción de una determinada finalidad común. En este sentido el prof. García Trevijano (*Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid 1957) dota de carácter constitutivo a la aprobación considerada como un "acto de homologación de la voluntad de los particulares manifestada en el contenido de los Estatutos (Op. Cít. Pág. 138).

La aprobación de una nueva Cooperativa exigía un informe de la Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación sobre la necesidad o conveniencia de la cooperativa.

<sup>(1070)</sup> BOE de 9 de octubre de 1971.núm. 242.

creación de cooperativas en las que participase la Administración Pública siempre que no requirieran el ejercicio de autoridad<sup>(1071)</sup>.

Como consecuencia de esta reforma en el régimen cooperativo se produjo un cierto grado de dinamización de la actuación de la Administración Pública. Así en 1972 una comunicación de la Dirección General de Seguridad social<sup>(1072)</sup> conceptualizando de las cooperativas de Viviendas como entidades beneficiarias de créditos de las Mutualidades Laborales. A partir de ese momento, (últimos años del Régimen), se experimentó una evolución notable, que dio lugar a una nueva concepción del régimen cooperativo, que se tradujo en la promulgación de sendas Leyes y Reglamentos sobre Cooperativas: Ley de 19 de diciembre de 1974 General de Cooperativas<sup>(1073)</sup> y Reglamento de 16 de noviembre de 1978<sup>(1074)</sup>. Normas a las que se añadió la aprobación del Estatuto de la Federación Nacional de Cooperativas por Orden de 21 de julio de 1975<sup>(1075)</sup>.

La transferencia de funciones de la organización sindical, para adecuar la organización y funcionamiento del movimiento cooperativo a los principios de autonomía y libertad asociativa exigida por Real Decreto de 17 de junio de 1977, en el marco del Decreto- Ley 31/77 de 2 de junio, así como la transferencia de funciones de la Ley 17 de junio de 1977 de 29 de septiembre, cuyo plazo se amplió por el Decreto de 29 de septiembre de 1978<sup>(1076)</sup>, introdujo un proceso de transformación en la concepción del cooperativismo español, que obedecía y reflejaba la transformación jurídico- política del momento.

---

<sup>(1071)</sup> Artículo 4.D) del Reglamento de cooperativas.

<sup>(1072)</sup> Boletín del Mutualismo Laboral de 31 de mayo de 1972., núm. 176.

<sup>(1073)</sup> BOE de 21 de diciembre de 1974, núm.305.

<sup>(1074)</sup> BOE de 17 de noviembre de 1978, núm. 2710.

<sup>(1075)</sup> Boletín de la Organización Sindical de 29 de julio de 1975.

<sup>(1076)</sup> BOE de 27 de octubre de 1978, núm. 257.

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

El Reglamento de 1978 en desarrollo de la Ley de Cooperativas introdujo una serie de novedades importantes<sup>(1077)</sup>, referidas entre otras, a la obligatoriedad de la escritura pública para la constitución de la Sociedad Cooperativa. Asimismo se atribuyó un nuevo carácter al Registro General de Cooperativas, y se hizo corresponder el modelo organizativo establecido con el de la Ley de Sociedades Anónimas.

En lo que respecta al régimen económico se introdujo una mayor incidencia en la eficacia de la gestión y desembolso de los recursos, desapareciendo el número “clausus” en relación al objeto social que podían contemplar las sociedades cooperativas que se constituyesen. A ello se añadió un fortalecimiento de los procesos cooperativos, que devendría de la consideración de la Ley, y posteriormente del Reglamento de que la existencia de la Cooperativa estuviera ordenada a cualquier actividad económico- social lícita<sup>(1078)</sup>.

A ello se añadió la creación por Decreto de 27 de enero 1978 de una Comisión Interministerial sobre Cooperativas. Constituida para elaborar proyectos de disposiciones y proponer las acciones y medidas procedentes para la plena efectividad de los objetivos previstos en los acuerdos suscritos por el Gobierno con los representantes de los Partidos Políticos presentes en las Cortes en materia de cooperativismo<sup>(1079)</sup>.

### **b) La proyección de las Cooperativas de Vivienda en el marco de las Viviendas de Protección Oficial**

En lo que a las Cooperativas de Vivienda se refiere, su regulación se establecía en el artículo 49 del Reglamento de 1971, que suprimía el

---

<sup>(1077)</sup> Gadea Op. Cit. Págs. 148 y ss.

<sup>(1078)</sup> El artículo 1 del Reglamento señala: "Es Cooperativa aquella sociedad que, sometiéndose a los principios y disposiciones de la Ley General de Cooperativas y a sus normas de desarrollo, realiza, en régimen de empresa común, cualquier actividad económico- social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos de la comunidad".

<sup>(1079)</sup> Artículo 1º Decreto citado publicado en el BOE de 17 de marzo de 1978., núm. 65.

calificativo de Viviendas Protegidas, para situarlas en el marco de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. Regulación, que integraba una percepción distinta del proceso cooperativo de vivienda, más acorde con las dinámicas urbanísticas del momento.

Como expusiera Herrero Lozano<sup>(1080)</sup>:

“es evidente que en el momento actual la relaciones de vecindad y convivencia, que en tiempos recientes constituían una de las razones de la existencia de los municipios, se están relajando disolviendo como consecuencia de la vida de los hombres en las aglomeraciones urbanas. Y pudiera ser un camino para remodelar el concepto tradicional de los municipios basarse en las unidades actuales de convivencia, que son: la casa, el edificio, el bloque, el barrio y el distrito. Y utilizando estas unidades, implicar a los ciudadanos en la vida y en los problemas municipales, confiándoseles servicios y haciéndoles participes en la vida urbana de la ciudad...

...en este campo de carácter administrativo, las Cooperativas de Vivienda se transformarían en unidades de Administración Pública y escaparían por completo al concepto tradicional de cooperativa, como ente comercial, industrial o de otro carácter que es campo propio de la cooperación”.

A ello debía añadirse que la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial las había calificado como promotores de Vivienda<sup>(1081)</sup>. Calificación, que suponía al reconocimiento de su ya dilatada labor como promotoras de viviendas en los regímenes precedentes<sup>(1082)</sup>.

---

(1080) En el prólogo al texto: “Régimen actual y bases para una nueva ordenación de la cooperación como instrumento para la promoción de viviendas”. de Muñiz Luera, A., y Rebollo García de la Barga, R. Madrid. 1972.

(1081) Así, artículo 6. K) del Texto de Refundido de 24 de julio de 1963.

(1082) Vid. La descripción de promotores operadas en los regímenes precedentes, capítulo II del presente.

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Sin embargo, como expusiera en su día el prof. Espinosa del Río<sup>(1083)</sup> el marco normativo de las Cooperativas de Vivienda no lo integraban solamente las normas antes expuesta- en sucesión temporal correspondiente- sino que comprendía también, determinadas disposiciones particulares que complementarían a las anteriores. Así: la Orden de 26 de mayo de 1969<sup>(1084)</sup>, la Circular de 23 de julio de 1969 núm. 9/69<sup>(1085)</sup>; la Circular de 12 de noviembre de 1969 núm. 42/69 ambas de la Dirección General de las mutualidades Laborales sobre tramitación de préstamos a las Cooperativas de Viviendas<sup>(1086)</sup>; la Orden de 20 de mayo de 1970<sup>(1087)</sup> sobre adquisición por las Mutualidades laborales de "cédulas para inversiones" para financiación de Viviendas de Protección oficial a construir por las Cooperativas; la Orden de 25 de mayo de 1970<sup>(1088)</sup> sobre emisión de cédulas de inversiones a que se refiere el apartado precedente y préstamos complementarios a las Cooperativas de Vivienda.

La calificación de las Cooperativas como promotores de Viviendas, debía relacionarse además, con su calificación como Cooperativas de consumo o de producción. Así, si la actividad de la cooperativa era la construcción de viviendas con el fin "inmediato de crear empleos para sus asociados, encargándose éstos de todas las

---

(1083) Espinosa (Op. Cit. Pág. 174. e) in fine en este lugar también otras normas de Derecho privado como sean "los estatutos o los acuerdos tomados en Junta Generales de los Socios", entendemos modestamente, sin embargo, que la virtualidad de estas normas internas de funcionamiento es muy limitada y sería objeto de estudio sólo complementario o a mayor abundamiento del marco configurado por la normativa que proporcionara la Administración Pública tanto desde la perspectiva fiscal, como específica de protección de vivienda o de fomento de Economía social.

(1084) BOE de 12 de junio de 1969, RCL 1092)

(1085) RCL 1969,1139, BOE de 19 de julio de 1969

(1086) RCL 1970, 166, Boletín de 31 de diciembre de 1969.

(1087) BOE de 3 de junio de 1970.

(1088) BOE de 3 de junio de 1970

operaciones necesarias para la construcción de las edificaciones" se denominaba cooperativa de trabajadores de la construcción<sup>(1089)</sup>.

Las Cooperativas, en tanto que promotoras de Viviendas de Protección Oficial fomentaban el ahorro y lo canalizaban en el financiamiento de las construcción, ayudando a la estabilización de los precios al eliminar los intermediarios que especulaban con la vivienda desde la venta de la Vivienda. Así mismo, las Cooperativas estimulaban la iniciativa y el espíritu de ayuda mutua de los propios interesados para la solución de su problema personal de vivienda, contribuyendo a crear nuevas comunidades en las cuales los vecinos aprendían a conocerse y apreciarse mejor debido, constituyendo un medio adecuado, que podían utilizar las Corporaciones Públicas en su Programa Social de Vivienda, para modernizar las grandes ciudades, reemplazando los barrios viejos de viviendas antihigiénicas por grupos bien planeados de viviendas cooperativas dotada de los "mejores servicios" para la familias de bajos ingresos.

Estas eran, algunas de las cualidades que la Organización Internacional de Trabajo<sup>(1090)</sup>, predicaba de los procesos de organización cooperativa, al situarla en la resolución de los problemas de Vivienda. Esta exaltación de las Cooperativas de vivienda, revelaba en su base la constatación de una situación problemática condicionada no sólo por la escasez de viviendas sino por la existencia de factores de índole económico, técnico y de orden social. A ello se añadían las razones de Orden Técnico por ejemplo- el establecimiento por parte de las cooperativas de las normas de calidad y el establecimiento de nuevas técnicas en la construcción y administración, en claro contraste con unas normas cuyos antecedentes lo constituían las orientaciones en el ámbito de la salubridad e higiene<sup>(1091)</sup>.

---

(1089) Oficina Internacional de Trabajo. Las Cooperativas de Vivienda Ginebra. 1964.

(1090) Conclusiones a la Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo de Ginebra de 1964 (Ruiz Luján, Samuel; *Las Cooperativas de Vivienda* Oficina Internacional del Trabajo. Estudios y Documentos nueva Serie, núm. 66. Ginebra 1964. Pág. 11-13).

(1091) Como hubo ocasión de exponer en precedente Capítulos de este

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

La primera jurisprudencia del Tribunal supremo en torno a las Cooperativas de Vivienda surgió prioritariamente del Orden Jurisdiccional civil y tomó como referencia la Ley de Cooperativas de 2 de enero de 1942 y el Decreto 2131/63 sobre Viviendas de Protección Oficial. Lo que permitía poner en relación, las formas de transmisión de las Viviendas de Protección oficial con aquellas cuya forma de promoción haya sido realizada bajo la constitución de una cooperativa de Vivienda. Inevitable consideración merecía la determinación del orden jurisdiccional competente para conocer del cumplimiento de la normativa sobre cooperativas de Viviendas. Pues si, en un primer momento no resultaba dudosa la competencia del Orden Jurisdiccional civil en relación a cuestiones relacionadas genéricamente con el régimen cooperativo, cuando éstas tenían por objeto la construcción de Viviendas de Protección Oficial debía conocer el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo<sup>(1092)</sup>.

En lo que a su actividad se refiere, el Reglamento de la Ley General de Cooperativas de 1978, aprobado por Real Decreto de 16 de noviembre<sup>(1093)</sup> en su artículo 103 definía específicamente las cooperativas de vivienda como:

"Aquéllas que tengan por objeto procurar vivienda y edificaciones y obras complementarias exclusivamente para sus socios y familiares".

---

trabajo a los que ahora nos remitimos

<sup>(1092)</sup> Puede resultar de interés el examen en este sentido de la Sentencia del tribunal Supremo de 19 de octubre de 1979 (orden jurisdiccional civil) que afirma en relación a la realización de una serie de obras, con conocimiento de la cooperativa pero infringiendo la normativa administrativa:

"pues la improcedencia de la expulsión, indebidamente acordada, del señor. R. - al haber obrado éste de acuerdo con al plena autorización de los componentes de las cooperativas- no es incomprensible con las facultades que el organismo administrativo competente puede tener para poder denegar por la realización de tales obras, los beneficios inherentes a las viviendas protegidas por referido texto refundido (se refiere al Texto Refundido de Disposiciones sobre Viviendas de Protección Oficial)". Ponente; Excmo. Sr. D.; D. José Antonio Seijas Martínez.

<sup>(1093)</sup> Boletín Oficial del Estado de 17 de noviembre de 1978, núm. 275)

Para ello, se previa que las Cooperativas de Vivienda pudieran adquirir, parcelar terrenos, y urbanizarlos y realizar obras, trabajos y servicios que fueran necesarios, incluso con la aportación directa y personal del servicio de sus socios. Eso si, con una importante consideración (contenida en el texto del Reglamento de la Ley de Cooperativas) su circunscripción al ámbito provincial.

Dos artículos se dedicaban complementariamente al tratamiento de los derechos que se ejercitan sobre la vivienda. Así, el Art. 104 el Reglamento señalaba que la ejecución realizada por fases exigía que se tuviera conocimiento de las distintas fases en la Asamblea General.

En relación a las fases por las que debía atravesar todo proceso cooperativo estas comprendía: la de constitución, promoción y conservación. Estableciéndose en la ultima fase un margen de relación entre sus funciones y las correspondientes a la comunidad de propietarios<sup>(1094)</sup>.

Además, a partir de la institucionalización antes descrita de los procesos cooperativos, se pone de manifiesto la importancia de las cooperativas para el desarrollo regional, tantas veces auspiciado<sup>(1095)</sup> y otras relegado a la institucionalización de la dinámica económica regional<sup>(1096)</sup>.

En relación al tratamiento fiscal, éste se introdujo por el Decreto 888/69 de 9 de mayo<sup>(1097)</sup> que distinguió según que la Cooperativa pudiera calificarse como "Protegida" o no. A este tenor se consideraba Cooperativa protegida "aquellas que tengan por objeto la construcción

---

(1094) En cualquier caso consideradas a través de otra normativa diferente, como sea la ley de Propiedad Horizontal.

(1095) Véase en este sentido el prólogo a la obra *Región y Empresas Cooperativas*, "La interdependencia región y empresa cooperativa", prof. Sánchez Blanco, Ángel. Editorial Escuela Social de Salamanca. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Salamanca. 1982. Pág. 9-28

(1096) Vid. Pino Artacho, *El cooperativismo en Málaga* en Instituto de Cultura Diputación provincial de Málaga. Servicio de publicaciones. Barcelona 1974, en especial Págs. 83-93

(1097) RCL 1969, 890, BOE de 13 de mayo de 1969, núm. 114.



## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

de viviendas de carácter económico para uso exclusivo de las socios de la cooperativa y de sus familiares.

A su vez para que las viviendas construidas tuvieran la consideración de económicas debían<sup>(1098)</sup>:

- Tener una superficie inferior a ciento cincuenta metros.
- Que el coste de ejecución material no exceda de la cantidad que resulte de multiplicar el coeficiente uno coma cuatro por el módulo que tenga señalado el Ministerio de la Vivienda. en cada momento, a los fines previstos en la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial<sup>(1099)</sup>.

Así desde 1924, y hasta 1966 se habían constituido en España 47.400 viviendas cooperativas, existiendo en 1966, 47.418 en

---

<sup>(1098)</sup> Ministerio de Trabajo. Instituto Nacional de Formación Cooperativa Madrid. Cuadernos de Divulgación cooperativa, núm. 4. "Las Cooperativas de Vivienda" mayo. 1980. Págs.18-20.

<sup>(1099)</sup> Se prevén asimismo en la normativa que describimos unas causas generales y otras particulares para que pueda producirse la pérdida de los beneficios fiscales.

Las Generales consisten en:

- Que las percepciones de los socios sean proporcionales a los suministros, entregas del producto, servicio o actividades realizadas por el socio con su cooperativa, (se exceptuarán los intereses abonados a los socios por sus aportaciones al capital social o por los préstamos hechos a su cooperativa.
- Que las operaciones sociales estén financiadas en concepto de socio capitalista, por personas naturales, o jurídicas extrañas a la cooperativa, o bien sea con aportaciones o entrega de instalaciones, cesión de negocio o ayuda económica de cualquier clase.

Entre las causas especiales se encuentra:

- "Cuando resulta vulnerada la finalidad que persiguen la cooperativa.
- Cuando se transfieran a no socios, las viviendas construidas, por actos intervivos, antes de transcurrir cinco años, a partir de la fecha de concesión de la cédula de habitabilidad o documento legalmente le sustituya".

construcción y 1392 Cooperativas de Viviendas, evaluándose el número de beneficiarios en 711.182<sup>(1100)</sup>.

### **B. LAS DISPOSICIONES VIGENTES Y COMPLEMENTARIAS DEL RÉGIMEN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL: LOS POBLADOS DIRIGIDOS**

El régimen de Viviendas de Protección Oficial, se complementó con las vigentes disposiciones sobre Poblados Dirigidos, amparadas en la legislación precedente sobre Viviendas de Renta Limitada. La norma que definía su régimen jurídico era el Decreto de 8 de marzo de 1957<sup>(1101)</sup>. Decreto de apenas tres artículos que se incardinaba en el bloque normativo existente en el momento sin especificaciones complementarias acerca de su entrada en vigor, vigencia ni disposiciones que derogase, incluyendo eso sí, una referencia exigua en el artículo 4ª a las facultades de desarrollo de la normativa por el Ministerio de la Vivienda.

El artículo 1ª<sup>(1102)</sup> del Decreto, autorizaba al Instituto Nacional de la Vivienda en coordinación con la Comisión de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores (posteriormente Comisión Metropolitana del Área de Madrid), para la tramitación de los proyectos de construcción de Viviendas de Renta Limitada de tercera categoría de grupo segundo y de Tipo Social. Estas viviendas debían encontrarse en el termino

---

(1100) Según los datos que suministrados en la II Asamblea Nacional de Cooperativas de Viviendas que tuvo lugar en junio de 1966 y de donde se toman la anteriores cifras.

(1101) BOE de 1 de abril de 1957, núm.91.

(1102) Artículo que señala literalmente:

"Se autoriza al Instituto Nacional de la Vivienda, en coordinación con la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, para la tramitación de proyectos de construcción de Viviendas de Renta Limitada, grupo segundo, de tercera categoría, y de Viviendas de Tipo Social, presentados por promotores individuales o asociados entre sí, acogidos a los fines de los Poblados Dirigidos situados en el término municipal de Madrid, así como para la concesión de anticipos reintegrables y, en su caso de primas a la construcción con arreglo a la Ley de 15 de julio de 1954 y reglamento para su aplicación de 24 de junio de 1955 y Decretos-Leyes de 14 de mayo de 1954, y de 3 de abril de 1956 y disposiciones complementarias. A estos efectos, podrá figurar como promotora Organización de los Poblados Dirigidos".

municipal de Madrid extendiéndose<sup>(1103)</sup> posteriormente a "los terrenos que la organización de Poblados Dirigidos adquiriera directamente o que los diferentes organismos ministeriales pudieran proporcionarle para el sistema de Venta directa o cesión gratuita y los destine a sus propios fines".

La calificación de los Poblados Dirigidos como promotores de Viviendas (promoción de viviendas tutelada y dirigida por el Estado) se operó por Decreto de 8 de marzo de 1957<sup>(1104)</sup> que no los identificó sin más con esta función al decir: "podrá figurar como promotor". Así, figurar como promotor no era exactamente lo mismo que "ser promotor"<sup>(1105)</sup>.

En este sentido abundaba la Orden de 8 de noviembre de 1957<sup>(1106)</sup>, al señalar:

"En cada uno de los poblados dirigidos a que se refiere el Decreto. de 8 de marzo de 1957, existirá con el título de Organización de poblado dirigido de..." un órgano representativo de las familias que deseen construir para su propio uso viviendas de renta limitada o de tipo social con los beneficios previstos en la legislación vigente concedidos por el Instituto Nacional de la Vivienda en solares adquiridos por la COUMA, para ser parcelados y edificados(artículo 1ª)

---

(1103) Artículo 3 del Decreto de 8 de marzo de 1957

(1104) RCL 1957, 460, BOE de 1 de abril.

(1105) En esta línea el Prof. G. Bernardo Landeta llega afirmar; que: "no se trata sin embargo, de un promotor normal sino de una ficción jurídica, para cumplir los fines asignaos a los poblados Dirigidos, ya que en rigor quien definitivamente celebra el contrato con el INV es el beneficiario de la vivienda que no puede hacerlo antes por no ser propietario del terreno ni de la edificación, interponiéndose, provisionalmente y hasta la parcelación y adjudicación de las viviendas la organización del poblado dirigido."(Op. cít. Págs. 469.)

(1106) 1957, 1540, BOE de 15 de noviembre de 1957.

A ello se añadió la existencia de una Gerencia que ostentaba su representación jurídica, cuya composición fue modificada por el artículo 1º de la Orden de 10 de febrero de 1959<sup>(1107)</sup> y que la integraba el arquitecto jefe de obras, un Delegado de Asuntos Generales y otro de asuntos técnicos, ambos nombrados por el Ministro a propuesta del Director General de Vivienda en el caso de que los terrenos fueran adquiridos a través de la COUMA actuaría como asesor un representante de dicho organismo. Esta representación se auxiliaría por el personal técnico y administrativo que el Instituto Nacional de la Vivienda estimase necesario y los gastos generales serían satisfechos por los beneficiarios de acuerdo con el presupuesto de gastos que debe elevar la Gerencia a la aprobación del Instituto Nacional de la Vivienda.

Las funciones de la Gerencia eran (el artículo 3º):

- 1) Elevar el proyecto de construcción del poblado al Instituto Nacional de la Vivienda.
- 2) Elevar el proyecto de gastos generales a la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda que haya de satisfacerse con cargo a los fondos del poblado
- 3) Dirigir las obras, incluso las prestaciones personales de los futuros beneficiarios
- 4) Celebrar los contratos para la realización de las obras.
- 5) Percibir las aportaciones en metálico de los beneficiarios
- 6) Percibir los auxilios económicos del Instituto Nacional de la Vivienda y distribuir su importe entre las viviendas construidas para su amortización en su caso por los beneficiarios.

---

<sup>(1107)</sup> RCL 1959, 244, BOE de 16 de febrero.

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

7) Adquirir en nombre de los futuros beneficiarios, los terrenos enajenados por la COUMA satisfaciendo su importe y procediendo a su parcelación y adjudicación a cada uno de los futuros beneficiarios.

8) y en general todos aquellos actos necesarios para llevara a cabo la construcción del poblado”.

Las Poblados Dirigidos eran organismos dependientes del Ministerio de la Vivienda, sin que se encontrase una específica atribución ex lege de personalidad jurídica a la Comisión y en general a la organización de cada Poblado Dirigido. Lo que pareciera indicar que en este régimen jurídico lo que se construye en realidad son Viviendas de Renta Limitada o de Tipo Social.

El régimen de acceso a las viviendas iba a ser el de acceso diferido a la propiedad o el arrendamiento de viviendas, según dispusiera el Decreto 606 de 2 de abril de 1961<sup>(1108)</sup> sobre financiación de viviendas y servicios en Poblados Dirigidos.

Respecto de los servicios complementarios y los locales de negocio el Decreto 2169 de 17 de noviembre de 1960<sup>(1109)</sup> en su Artículo 1 facultaba a las Gerencias de los Poblados Dirigidos para ceder los servicios complementarios<sup>(1110)</sup>. La significativa exposición de motivos de la norma, confirmaba la necesidad de atribuir competencias a la Gerencia de los Poblados Dirigidos para que pudiesen llevar a cabo dichas enajenaciones o cesiones, lo que por otro lado confirmaba la inexistencia de éstas como personificaciones jurídicas titulares de derechos en el tráfico jurídico. En cierto sentido, la normativa que

---

(1108) BOE de 17 de abril de 1961.núm.91. RCL 544,1961.

(1109) BOE de 28 de noviembre de 1960.núm.285.RAL 1960/1589.

(1110) Artículo 1:  
"Las Gerencias de los Poblados Dirigidos tendrán facultad, previa autorización de la Dirección General de la Vivienda para ceder, a título gratuito u oneroso, los servicios complementarios que forman parte de ellos, y estén comprendidos en el proyecto de construcción aprobado por el Instituto Nacional de la vivienda."

referenciamos complementa el inicial régimen jurídico contenido para los poblados, circunscribiendo la propiedad de los beneficiarios del régimen sólo a las viviendas, y no a los demás servicios comunes<sup>(1111)</sup> que integraban los poblados (tales como zonas verdes, edificios públicos, espacios comerciales, viales,...)

En lo que respecta a los locales comerciales éstos se debían enajenar en pública subasta, sirviendo de tipo de licitación la cantidad propuesta por la Gerencia y aprobada por la Dirección General de la Vivienda. La cuestión era sustancialmente distinta cuando el local se había proyectado como anejo a la vivienda, en cuyo caso, el adjudicatario venía obligado a cumplir las normas dictadas o que se dictaran en lo sucesivo regulando el uso, policía y conservación de las viviendas del poblado<sup>(1112)</sup>.

Así, en 1959 el Decreto de 15 de enero<sup>(1113)</sup> sobre modificación de la organización de los Poblados Dirigidos- que establecía la subordinación de la Organización de los Poblados Dirigidos a la Dirección General de Vivienda extendió en su artículo 2<sup>(1114)</sup> la autorización concedida a la organización de los poblados dirigidos en relación a la promoción de Viviendas Subvencionadas.

Junto a los Poblados Dirigidos existieron a su vez, los Poblados de Absorción y de Mínimos. En lo que respecta a los poblados de

---

<sup>(1111)</sup> Significativa es la previsión contenida en el artículo 2 del texto que transfiere formalmente a los Municipios; "los viales, espacios libres y servicios de urbanización". La trascendencia de esta disposición se revela al disponer desde la efectiva formalización de la misma; los municipios de competencias sobre la conservación y gestión de los mismos.

Artículo 2:

"Los viales, espacios libres y servicios de urbanización de utilización general, serán transferidos formalmente los Municipios correspondientes, a los que corresponderá a partir de dicho momento la titularidad, conservación y régimen de dichos bienes."

<sup>(1112)</sup> Artículo 4º del Decreto 2169/60.

<sup>(1113)</sup> Publicado en el BOE de 21 de enero de 1959, núm. 18.

<sup>(1114)</sup> "La autorización concedida a la organización de Poblados Dirigidos en el artículo primero de dicho Decreto se entenderá que alcanza a la promoción de Viviendas Subvencionadas.

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

absorción, éstos se integraban Viviendas de Tipo Social. Su régimen jurídico se encontraba en el Decreto de 14 de noviembre de 1964<sup>(1115)</sup>.

La promoción de este tipo de actuaciones la llevaba a cabo la COUMA (Comisión de Urbanismo de Madrid) y las construcciones requerirían la aprobación del Ministro del Departamento correspondiente.

El Instituto Nacional de la Vivienda concedía a la COUMA los auxilios económicos que reglamentariamente procediesen, una vez que los correspondientes proyectos fueran aprobados.

A la inicial clarificación de disposiciones vigentes en el momento en que entra en vigor la legislación de Viviendas de Protección Oficial, vino a contribuir la expresión de sus disposiciones derogatoria, que operó con minuciosidad y diligencia encomiable<sup>(1116)</sup>.

Si profundizando en los antecedentes de este esquema descrito iniciáramos el estudio del régimen aplicable a las Viviendas de Protección Oficial, difícil nos sería inicialmente deslindar la figura de las restantes opciones normativas que de alguna u otra forma sea con diferentes calificativos de facto ofrecían también elementos de estudio a la Vivienda Protegida. Así en 1970, el derecho vigente sobre Viviendas de Protección Oficial lo integraba el Decreto 2131/63 de 24 de julio del Ministerio de la Vivienda, por el que se aprobara el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial y el Decreto 3964/64

---

<sup>(1115)</sup> RCL 1964, 2737, BOE de 15 de diciembre de 1964.

<sup>(1116)</sup> Sin perjuicio del posterior desarrollo sobre este punto, el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/68 de 24 de julio recoge en el ANEXO I, un listado de disposiciones derogadas para clarificar en la medida de lo posible la expresión de las diferentes disposiciones normativas que quedaban vigentes a la entrada en vigor de esta normativa. Resulta hasta cierto punto sorprendente el afán del legislador de descender a la casuística normativa detallando en la dispersión de aspectos que quedaba vigente y que se derogaba.

No resulta extraño, por lo demás que este tenor de normas puedan estar incompleto en algún aspecto, bien por que fue olvido consciente del legislador, bien porque la norma no había tenido la eficacia deseada, ante lo que su derogación podría no ser siquiera precisa.

de 3 de diciembre<sup>(1117)</sup>, por el que se adapta a la Ley 41/64 de 11 de junio de Reforma del Sistema Tributario para dar nueva redacción a los artículos 10 a 14 de la misma. Así, como el Decreto 2114/68 de 24 de julio<sup>(1118)</sup> de Ministerio de la vivienda por el que se aprobaba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial y todas las disposiciones contenidas en el apartado segundo del anexo al Reglamento que se relacionaban bajo el epígrafe "disposiciones que quedan vigentes" en un total de treinta y tres<sup>(1119)</sup> sobre: Poblados Dirigidos, papel de fianzas, convenios, normas orgánicas del Instituto Nacional de la Vivienda, familias numerosas, locales y terrenos propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda, Ordenanzas Técnicas de construcción, edificios de enseñanza del Movimiento y religiosos, expedientes sancionadores, entidades benéficas de construcción, sociedades inmobiliarias, módulo de construcción y viviendas de empresas, así como cuantas disposiciones posteriores complementasen el régimen jurídico brevemente descrito.

La legislación de Viviendas de Protección Oficial así estructurada componía un auténtico código de la vivienda en España<sup>(1120)</sup>, y resumía sustancialmente las actuaciones de las Administraciones Públicas en la materia.

El Texto Refundido de 1963 fue derogado por el Real Decreto 2960/76 de 12 de noviembre por el que se aprobaba el Texto refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, pero en tanto en cuanto no se redactase un reglamento de desarrollo la disposición Final primera del RD 2960/76 considera aplicable el Reglamento de la normativa anterior es decir el RD 2114/68 de 24 de julio. La clarificación que esta referencia incorporase, sin perjuicio de las disfunciones de las disposiciones transitorias de las normas reguladoras sufrió un

---

<sup>(1117)</sup> BOE de 23 de enero de 1965.

<sup>(1118)</sup> RCL 1968, 1584, BOE de 7 de septiembre.

<sup>(1119)</sup> Como ha recordado el prof. Espinosa del Río en *Viviendas de Protección Oficial* T. I. Edit. Bosch. Barcelona.1971.Pág. 5.

<sup>(1120)</sup> Así lo ha expresado el prof. Espinosa del Río. Op. Cit. Pág. 8.



## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

importante quiebro con la promulgación del Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre sobre políticas de Vivienda de Protección Oficial<sup>(1121)</sup>, y su Real Decreto de desarrollo 3148/78 de 10 de noviembre<sup>(1122)</sup>, textos ambos preconstitucionales, elaborados vigentes la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 y en plena culminación del proceso constituyente.

La clarificación normativa que se intentaba operar con la exhaustiva descripción de vigencias en la normativa de Viviendas de Protección Oficial se completó con importantes disposiciones transitorias y adicionales. Así, los expedientes promovidos a partir de primero de enero de 1969, se deben atener a los dictados de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial y en lo que respecta al régimen de Disposiciones Transitorias transcrito en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial cobraban especial interés la enumeración de los siguientes supuestos:

- 1) aquellos relativos a las viviendas que habían sido calificadas definitivamente con arreglo a cualquiera de los regímenes derogados por la Ley de Viviendas de Protección Oficial, que se someten al régimen de uso, conservación, y aprovechamiento y al sancionador establecidos en la misma y en este Reglamento, considerándose como "Viviendas de Protección Oficial" a todos los efectos sin otra excepción que el plazo de duración de dichos regímenes- siendo éste el establecido en cada una de las calificaciones definitivas de acuerdo con lo dispuesto con antes en la norma.
- 2) Los alquileres y la repercusión del coste de los servicios en los inquilinos de viviendas construidas al amparo de los regímenes de Casas Baratas, Casas Económicas, Casas para Funcionarios, Viviendas Protegidas, Viviendas Bonificables y de Clase Media, Viviendas de Renta Limitada y

---

(1121) BOE de 8 de noviembre de 1978., núm. 267.

(1122) BOE de 16 de enero de 1978, núm. 14

Subvencionadas y de Tipo Social, se podían actualizar con arreglo a una serie de criterios descritos.

- 3) Igualmente los proyectos que se presenten en la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura en desarrollo de los Planes Nacionales de Viviendas continuarán vigentes los beneficios económicos y forma de pago establecidos en el Decreto -Ley de 10 de agosto de 1955 y Decreto- Ley de 3 de abril de 1956.

Además, si se producían unas necesidades apremiantes y graves de vivienda el Instituto Nacional de la Vivienda podía aplicar las disposiciones del Decreto de 12 de abril de 1962 tanto para el encargo del proyecto y ejecución de la obra como para la financiación de las Viviendas de Protección Oficial.

La concesión de premios anuales a las familias numerosas regulados en el Ley de 26 de septiembre de 1941<sup>(1123)</sup> permitiría al Instituto Nacional de la Vivienda financiar tanto la construcción como la adquisición y urbanización de los terrenos necesarios.

En relación a las sociedades inscritas en el Registro Especial de Entidades inmobiliarias, éstas podían continuar como tales sin necesidad de cambiar sus estatutos que quedaban únicamente sin efecto<sup>(1124)</sup> en aquello que se opusiera a las disposiciones de la Ley de Viviendas de Protección Oficial y de su Reglamento.

---

<sup>(1123)</sup> Más adelante se volverá sobre las repercusiones sociales de las políticas de viviendas, especialmente en la incidencia en la conformación demográfica y la interrelación con los factores de población y su localización.

<sup>(1124)</sup> Debe considerarse complementariamente la incidencia de la normativa sobre los derechos adquiridos. Debiéndose recordar en este sentido que la doctrina generalmente viene admitiendo el respeto a los mismos, como ha señalado también el prof. Díez Picazo, *Sistema de Derecho Civil*. Vol I. Madrid. 2003

## 2º. CARACTERÍSTICAS TIPOLÓGICAS Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

Previos los antecedentes normativos descritos muy brevemente el fenómeno de la calificación de vivienda como de Protección Oficial obligó a definir cual deba ser Vivienda de Protección Oficial<sup>(1125)</sup>.

Según nos relatara el Guillén Zanón en 1975, un tercio de las viviendas existente en España habían recibido algún grado de apoyo por parte del Estado<sup>(1126)</sup>, por lo que tuvo especial importancia en ese momento la sistematización de contenidos que pretendiera ofrecer la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial<sup>(1127)</sup>.

Para Espinosa del Río<sup>(1128)</sup>, la Ley establece un concepto "matriz" reproducido por el Reglamento de lo que deba entenderse como Vivienda de Protección Oficial. En este sentido se apuntaba<sup>(1129)</sup> que eran Viviendas de Protección Oficial: "las que dentro de un Plan Nacional de la Vivienda y de los programas de actuación, se construyan

<sup>(1125)</sup> Recuérdense en este sentido nuestros intentos por aproximar alguna definición integradora del término Vivienda, que ahora encuentra el lógico complemento al tratar de definir la figura objeto de la Protección Oficial que establece la Ley.

<sup>(1126)</sup> Op. cit. Pág. 21.

<sup>(1127)</sup> Tabla nº 4:  
Viviendas libres y de Protección Oficial terminadas entre 1951 y 1960.

<b>AÑOS</b>	<b>VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL</b>	<b>VIVIENDAS LIBRES</b>	<b>TOTAL</b>
1951	30.658	26.342	<b>57.000</b>
1952	25.760	37.240	<b>63.000</b>
1953	25.682	41.318	<b>67.000</b>
1954	30.442	56.558	<b>87.000</b>
1955	45.721	66.279	<b>112.000</b>
1956	77.726	44.274	<b>122.000</b>

Fuente: Censo de Vivienda. Elaboración Propia.

<sup>(1128)</sup> Op. Cít. Volumen I. Págs.20 y ss.

<sup>(1129)</sup> Artículo 2ª de la Ley 2,7 y 8 del Reglamento.

con arreglo al proyecto que el Instituto Nacional apruebe, por reunir las condiciones que se señalan en el Reglamento y Ordenanzas". Para este autor, parece deducirse de la Ley una diferente significación del término "Viviendas de Protección Oficial", al significarse en sentido estricto la vivienda construida que se somete al régimen jurídico previsto, y en sentido lato incluir en el mismo, los locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización, así como los alojamientos construidos por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda para remediar las necesidades de carácter social, o las ampliaciones horizontales y verticales de edificios existentes, "siempre que constituyan por sí una o más viviendas".

La Orden de 29 de septiembre de 1969<sup>(1130)</sup> estableció por lo demás, el período de vigencia del régimen normativo, considerando que las disposiciones tenían carácter general y no se refieren a instituciones determinadas según dispusiera el apartado 1º, 2ª y 3ª del Reglamento y aquellas otras disposiciones referidas a instituciones, aspectos y repercusión del coste de los servicios (apartado cuarto) precios de renta y venta (apartado quinto) proyectos de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (apartado sexto) concesión de premios anuales a las familias numerosas (séptimo) Sociedades Inmobiliarias (octavo), terrenos de Propiedad del Instituto Nacional de la vivienda (décimo) desahucio administrativo (undécimo) y precios de ejecución material por metro cuadrado de edificios religiosos y del Movimiento (duodécimo).

### **A. NORMAS CONSTRUCTIVAS**

Si un carácter ofrece al lector el régimen de las Viviendas de Protección Oficial, es la de introducir sistemáticamente la configuración de términos lingüísticos que, referenciados legalmente han hecho fortuna en el sector inmobiliario, sin duda por el carácter técnico que parecen evocar desde otra disciplinas no jurídicas relacionadas con la construcción y en última instancia la vivienda.

---

(1130) BOE de 9 octubre de 1969.

Así, parece oportuno<sup>(1131)</sup> introducir aunque sólo en expresión general que se deba entender por "superficie útil", por "presupuesto protegible", por "superficie construida".

El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial (en adelante RVPO) que introdujo el concepto de superficie útil<sup>(1132)</sup>, circunscribiéndolo a la propia legislación de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1133)</sup>.

Según el artículo 5 del Reglamento por esta se entiende:

"La suma de la de cada una de las plantas del edificio medida dentro de los límites definidos por las líneas perimetrales de las fachadas, tanto exteriores como interiores y los ejes de medianerías, en su caso".

Los caracteres extraíbles de la definición apuntan a que:

- Se excluían de la superficie construida el terreno que no hubiera sido objeto de edificación propiamente tal, aun cuando en el mismo es hayan llevado a cabo obras de urbanización, jardinería, cierres, ornamentación, etcétera, cualquiera que sea su costo.
- Se incluían todas las plantas de edificio construido.
- Se hace una específica mención a las medianerías, delimitando lo que se deba entender como el eje de las medianerías en su caso y no considerando dentro de la

---

<sup>(1131)</sup> Y en este punto seguimos la valoración del. Espinosa del Río, Op. Cít. Pág.44.

<sup>(1132)</sup> Previa a la descripción de este concepto que se lleva a cabo en el Reglamento de Viviendas de protección oficial es preciso hacer notar la existencia de la Orden de 6 de mayo de 1968. BOE de 9 de mayo de 1968, RCL 1968, 855)

<sup>(1133)</sup> Quiere decirse con ello que se distingue esta descripción de la que en otros sectores del ordenamiento jurídico pueda acuñarse para definir la superficie útil.

superficie construida la líneas correspondiente a las "alineaciones exteriores," ni a la línea perimetral exterior del cierre del edificio".

La concreción de la superficie construida por vivienda exige considerar que se entienda por tal la que "resultase para cada una de las viviendas, medida en la forma indicada en el apartado anterior e incrementada en la parte proporcional de la de las dependencias comunes del edificio".

Siguiendo el tenor del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, este último concepto comprendía:

- las plantas o planta que ocupase la vivienda, cuya superficie se mide considerando las líneas perimetrales de la fachada que le sean propia y el cierre de salida específica de cada vivienda
- y la parte proporcional de las dependencias comunes del edificio.

A este tenor, la explicación pertinente sobre que deba entenderse por dependencias comunes exigía la constatación derivada de la legislación de Propiedad Horizontal<sup>(1134)</sup>.

Y continúa el Artículo 5 del Reglamento:

"Los cuerpos volados, balcones o terrazas que estén cubiertos por otros elementos análogos o por tejadillos o cobertizos formarán parte de la superficie total construida cuando se hallen limitados lateralmente por paredes; en caso contrario se computará únicamente el 50% de su superficie, medida en la misma forma."

---

<sup>(1134)</sup> Téngase en cuenta en esta descripción la incidencia de la ley de propiedad Horizontal 49/60 de 21 de julio (RCL, 1960, 1042).

En la determinación de las dependencias comunes la ley de propiedad horizontal introduce la asignación de cuotas proporcionales de participación "referida a centésimas".

## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

La clarificación conceptual y terminológica de que deba apreciarse por superficie construida por vivienda se revela curiosamente interesante al descender a la casuística jurisprudencial, en la que la doctrina más relevante también repara<sup>(1135)</sup>.

Por último, en lo que respecta a los garajes privativos de viviendas, que no deban considerarse como locales de negocio, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del apartado D, del artículo 7 se señalaba que no debían incluirse en la superficie construida por vivienda.

Por Superficie construida de local de negocio, tomando cumplida nota de la definición de la Ley se entiende: "la que resulte para cada uno de los comprendidos en el edificio, medida en igual forma que en apartado anterior" (es decir la superficie construida para viviendas).

El reglamento de Viviendas de Renta Limitada se había referido también al concepto de superficie útil y entendía por tal:

"La total de cada vivienda, con deducción de la ocupada por los muros, tabiques, pasillos de menos de 1.20 metros de ancho y la mitad de la extensión correspondiente a los servicios de higiene y despensas" (apartado d) del artículo 4).

En este sentido, las definiciones aportadas fueron objeto de atención en la Orden de 20 de mayo de 1969<sup>(1136)</sup> que aprobó las

---

<sup>(1135)</sup> Vid. en este sentido la contradicción en que incurriera el legislador, al excluir de las definiciones anteriores la superficie ocupada por los patios interiores de las viviendas (como pusiera de manifiesto el Prof. Bernardo Landeta, Op. cit. Pág. 73.) El problema, consiste- aprecia el autor reseñado- en que según la definición aportada por la ley los patios interiores no se deben considerar como superficie construida sin embargo al aplicarse a dicha valoración la parte proporcional de los elementos comunes y se los mismos - en general - dependencias comunes debería incluirse en el concepto de superficie total construida.

La hipótesis manejada parte de la constatación de un patio situado en la planta baja. Siendo que si el patio interior está en al segunda planta pero a nivel del suelo, la distinción no parece tan fácilmente asimilable a la superficie construida.

<sup>(1136)</sup> BOE del 23 de febrero.

Ordenanzas provisionales vigentes en Viviendas de Protección Oficial en la medida en que vino a integrar específicas disposiciones sobre las normas constructivas y técnicas que deban respetarse en la construcción de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1137)</sup>.

Otro término que haría fortuna y cuya expresión debiera encontrarse en la legislación de Viviendas de Protección Oficial es el de “Presupuesto”. Previa diferenciación según se trate de presupuesto general, presupuesto de ejecución material, presupuesto protegible o presupuesto protegible de cada vivienda o local de negocio. La determinación del presupuesto de cada una de las viviendas permitía la determinación de la cuantía máxima de alquiler, o el precio máximo de venta de la Vivienda.

Con respecto al presupuesto de ejecución material su referencia normativa se encontraba en el apartado f) del artículo 5 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. Se entendía por tal:

“el coste calculado de las obras teniendo en cuenta los precios de los materiales empleados, mano de obra, medios auxiliares”.

El presupuesto de ejecución material venía a determinar, pues, el coste de la ejecución material por metro cuadrado. Esta definición

---

<sup>(1137)</sup> La Ordenanza consta en realidad de treinta y tres reglas( denominadas en el texto también ordenanzas) que comprenden aspectos específicos de la topología edificatoria, previsiones complementarios y subsidiario en su caso de las ordenanzas municipales sobre edificación(prevista en la legislación urbanística), saneamiento y canalizaciones y lo que resulta especialmente interesante el régimen general de la utilización de los terrenos.

Esta última mención a la utilización de los terreno se contiene en la ordenanza núm. veintiuna de las que componen la norma examinada y refleja una inicial correlación entre las políticas urbanísticas y de vivienda:

"En defecto de planes y reglamentos señalados (se refiere a los planes generales y parciales de ordenación urbana y a las ordenanzas municipales de edificación de cada localidad), y cuando fuese necesario redactar un avance de planeamiento, se tendrán en cuenta las siguientes normas; el número medio de viviendas por hectárea no será superior a ochenta. En esta superficie se computará la destinada a viales, espacios libres, zonas verdes y edificación complementaria

La separación entre bloques paralelos no será nunca menor que la altura de su edificación."



## V. UN NUEVO RÉGIMEN NORMATIVO DE SÍNTESIS: LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

encuentra su sentido en la distinción en grupos y categorías de Viviendas de Protección Oficial que se establece en la normativa.

Por Presupuesto Protegible se puede entender de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del reglamento en el apartado h) el que se integra por:

- Presupuesto general o suma de presupuestos generales.
- Valor de los terrenos, y
- Tasas de Viviendas de Protección Estatal, cuya base de exacción será la suma de las dos partidas anteriores.

### **B. PLANIFICAR LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL**

La planificación de viviendas de Protección Oficial, se enmarcó en el ámbito de aplicación del Plan Nacional de viviendas vigente. Resueltos los principales escollos normativos, derivados de la abundancia de disposiciones, la aprobación de los proyectos de construcción, debía someterse íntegramente a las previsiones derivadas de las normas urbanísticas aprobadas, y ello por cuanto. El Plan Nacional de Viviendas contenía descripción tipológica y edificatoria pero no una relación coherente de técnicas de coordinación para proceder a aplicar dichas disposiciones, do quiera fuera preciso en el desarrollo de la dinámica urbanizadora que como vimos el fenómeno turístico y expansivo de nuestras urbes demandaba. Por ello en este lugar, remitimos a los contenidos de los planes ya descritos, en la coherencia de que debían ser las administraciones Locales, vía licencia municipal, las que racionalizaran las distintas fase de ejecución del plan. Los desajustes que en dicho proceso se incorporaron, derivados de los procesos especulativos -darían lugar, a la formulación una reforma de la legislación de suelo, que pretendió paliar lo que por la vía de los hechos ya se había consumado.

---

3º. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

---

La protección temporal de las Viviendas de Protección oficial era de 50 años, contados desde la Calificación Definitiva de las viviendas<sup>(1138)</sup>.

En cuanto a la ocupación de la vivienda, éstas no se podrían ocupar hasta que no se hubiera procedido a la correspondiente Calificación Definitiva<sup>(1139)</sup> y se hubieran asegurado del riesgo de incendios. De tal suerte que se calificase como de infracción leve la ocupación de las Viviendas antes de su Calificación Definitiva<sup>(1140)</sup>. En suma y a tenor de la casuística que preveía la normativa no resultaba extraño intentar la pertinente descalificación de la Vivienda, en expresión que contuviera la en su día Circular del Ilustre Colegio Notarial de Madrid, al comparar al "Ministerio de la Vivienda, cual Penélope, destejería hoy las calificaciones tan laboriosamente tejidas ayer".

En Suma, y como recordara el Decreto 902/69 de 9 de mayo por la que se establecía la acción del Estado en los sectores de vivienda, ésta se orientaría a:

- a) Atender las necesidades de viviendas derivadas del crecimiento vegetativo y de los movimientos migratorios actuando de modo preferente en favor de los grupos sociales más necesitados.
- b) Impulsar la difusión social de la propiedad de la vivienda, principalmente mediante el estímulo a los sistemas de cooperación y fomento del ahorro.

---

<sup>(1138)</sup> Artículo 25 de la Ley y 100 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

<sup>(1139)</sup> Debiera recordarse en este sentido las implicaciones jurídicas derivadas de la Calificación definitiva de las Vivienda de conformidad con el régimen de protección. Vid. Capítulo II del presente.

<sup>(1140)</sup> Se refiere a esta cuestión el Artículo 103 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.



## **CAPÍTULO V**

### **LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS Y LA REFORMA DE LEY DEL SUELO DE 1975: DE LOS ULTIMOS AÑOS DEL RÉGIMEN A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

## I. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS EN EL MARCO DE LA LEY DEL SUELO DE 1956

La dinámica generada por la aplicación de las determinaciones del Plan Nacional de Vivienda y la aprobación de proyectos de construcción de Viviendas de Protección Oficial se manifestó en la abundancia de normas constructivas aprobadas en los años 70 caracterizadas por la normalización técnica en la construcción de viviendas<sup>(1141)</sup>.

---

<sup>(1141)</sup> Así, el Decreto de 24 de febrero de 1972 (RCL 1972, 415, BOE de 6 de marzo de 1972) establecía el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, como requisito previo para la ocupación de las viviendas construidas, y el Decreto de 23 de diciembre de 1972 (RCL 1973, 59, BOE 15 de enero de 1973), estableció las Normas Tecnológicas de la Edificación. A esta disposición siguieron todas las normas tecnológicas de la Edificación, que introducían los parámetros constructivos que debían seguir las promociones de viviendas aprobadas. Entre otras destacan la siguientes: Decreto de 23-12-1972 núm. 3565/1972(RCL 1973, 59 BOE 15-1-1973, núm. 13, [Pág. 752] que establecía normas tecnológicas de la edificación NTE; Orden de 15-2-1973 del Ministerio de la Vivienda (RCL 1973, 324 BOE 24-2-1973, núm. 48, [p g. 3673] que aprobaba la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ECS/1973, Estructuras- cargas sísmicas); Orden de 23-2-1973 del Ministerio de la Vivienda (RCL 1973, 392, publicada en el BOE 3-3-1973, núm. 54, [Pág. 4254]) sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IAT/1973, sobre Instalaciones audiovisuales-telefonía; Orden de 1-3-1973 del Ministerio de la Vivienda (RCL 1973,431,BOE 10-3-1973, núm. 60, [p g. 4809]) sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IPP/1973, Instalaciones de protección - Pararrayos; Orden de 6-3-1973 (RCL 1973, 472 BOE 17-3-1973, núm. 66, [p g. 5312]) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ISA/1973 sobre Instalaciones de salubridad-alcantarillado; Orden 13-3-1973 (RCL 1973, 532, BOE 24-3-1973, núm. 72, [p g. 5791] del Ministerio de la Vivienda sobre la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IEP/1973, Instalaciones de electricidad- puesta a tierra; Orden de 21-3-1973 (RCL 1973, 585, BOE 31-3-1973, núm. 78, [Pág. 6360] del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ITA/1973, sobre Instalaciones de Transportes-Ascensores; Orden de 4-4-1973 (RCL 1973, 719, BOE 14-4-1973, núm. 90, [p g. 7514] del Ministerio de la Vivienda, sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-EHU/1973, Estructuras de hormigón armado- forjados unidireccionales; Orden de 12-4-1973 (RCL 1973, 754, BOE 21-4-1973, núm. 96, [p g. 7989]del Ministerio de la Vivienda, sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ECR/1973, Estructuras- Cargas por Retracción; Orden de 13-4-1973 (RCL 1973, 792, BOE 28-4-1973, núm. 102, [Pág. 8527]) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-FVP/1973 Fachadas: Vidrios planos; Orden de 20-3-1973 (RCL 1973, 851, BOE 5-5-1973, núm. 108, [Pág. 9001] del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-EXS/1973, sobre Estructuras Mixtas –Soportes ; Orden de 9-5-1973 (RCL 1973,927 de BOE 19-5-1973, núm. 120, [p g. 10056]) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RTC/1973, sobre Revestimientos de techos continuos; Orden de 25-5-1973(RCL 1973, 1024, BOE 2-6-1973, núm. 132, [Pág. 11112],del Ministerio de la Vivienda sobre

Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RPA/1973 sobre Revestimientos de paramentos: Alicatados; Orden de 25-5-1973(RCL 1973,1077, BOE 9-6-1973, núm. 138, [Pág. 11688] y BOE 28-7-1973, núm. 180, [Pág. 15360] (R. 1973,1408) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-EXV/1973, sobre Estructuras mixtas: Vigas; Orden de 30-5-1973 (RCL 1973,1112, BOE 16-6-1973, núm. 144, [Pág. 12269] del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RPC/1973, sobre Revestimientos de paramentos: Chapados; Orden de 7-6-1973 (RCL 1973,1156, BOE 23-6-1973, núm. 150, [Pág. 12754] del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IFF/1973, Instalaciones de fontanería: Agua fría; Orden de 6-6-1973 (RCL 1973,1243. BOE 2-7-1973, núm. 157, [p g. 13321]), del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-QAT/1973, Cubiertas, azoteas transitables; Orden 4-6-1973 (RCL 1973,1276, BOE 7-7-1973, núm. 162, [Pág. 13820]) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ECV/1973, Estructuras- Cargas Viento; Orden 4-7-1973 (RCL 1973,1315, BOE 14-7-1973, núm. 168, [Pág. 14415]) del Ministerio de la Vivienda sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSL/1973, Revestimientos de suelos y escaleras: Laminados; ORDEN 23-7-1973 (RCL 1973,1407, BOE 28-7-1973, núm. 180, [Pág. 15347]) sobre la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSE/1973, sobre Revestimientos de suelos entarimados; ORDEN 27-7-1973 (RCL 1973, 1532, BOE 11-8-1973, núm. 192, [Pág. 16391]) sobre la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RTP/1973, Revestimiento de Techos: Placas; ORDEN 31-7-1973( RCL 1973,1589, BOE 25-8-1973, núm. 204, [Pág. 17091]) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IGC/1973, Instalaciones de gas ciudad; ORDEN 31-7-1973 (RCL 1973, 1648, BOE 8-9-1973, núm. 216, [Pág. 17726] sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ISS/1973, Instalaciones de Salubridad: Saneamiento; ORDEN 4-9-1973 (RCL 1973, 1674, BOE 15-9-1973, núm. 222, [Pág. 18028] sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-PTL/1973, Particiones tabiques de ladrillo; Orden 11-9-1973 ( RCL 1973,1748, BOE 22-9-1973, núm. 228, [Pág. 18429] Norma Tecnológica de la Edificación NTE-ISB/1973, Instalaciones de Salubridad: Basuras; ORDEN 20-9-1973 (RCL 1973,1786, BOE 29-9-1973, núm. 234, [Pág. 18854] sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IAA/1973,de Instalaciones audiovisuales: Antenas; Orden 26-9-1973 (RCL 1973, 1824, BOE 6-10-1973, núm. 240, [Pág. 19290]) sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IFC/1973, sobre Instalaciones de fontanería: Agua caliente; Orden 4-10-1973 (RCL 1973, 1860, BOE 13-10-1973, núm. 246, [Pág. 19815]) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSS/1973, Revestimientos de suelos: Soleras ; Orden 11-10-1973 (RCL 1973,1903, BOE 20-10-1973, núm. 252, [Pág. 20312]) sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSM/1973, sobre Revestimientos de suelos: Moquetas; ORDEN 18-10-1973 (RCL 1973,1936, BOE 27-10-1973, núm. 258, [p g. 20772]) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-QLC/1973, Cubiertas lucernarios: Claraboyas; ORDEN 27-10-1973 (RCL 1973,2011, BOE 3-11-1973, núm. 264, [Pág. 21193]) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RST/1973, Revestimiento de suelos: Terrazos; ORDEN 2-11-1973 (RCL 1973, 204, BOE 10-11-1973, núm. 270, [Pág. 21727], BOE 5-2-1974, núm. 31, [p g. 2194] (R. 1974)281 sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IDG/1973, Instalaciones de depósitos de gases licuados; Orden 19-11-1973 (RCL 1973, 2142, BOE 24-11-1973, núm. 282, [Pág. 22758]) sobre Norma Tecnológica para la Edificación NTE-EAF/1973, Estructuras de acero: Forjados; Orden 22-11-1973 (RCL 1973, 2212, BOE 1-12-1973 y 7-12-1973, núm. 288 y 293) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-EHR/1973, Estructuras de Hormigón Armado: Forjados reticulares; Orden 3-12-1973 (RCL 1973,2293, BOE 15-12-1973, núm. 300, [Pág. 24293]) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-QAN/1973, Cubiertas: Azoteas no transitables; Orden 28-12-1973 (RCL 1973,

El sector de la construcción, como sector económico experimentó un auge continuado, actuó como motor, y como medida para la marcha general de la economía en otros subsectores, tal y como podría preverse a tenor de las magnitudes que en el se manejaban y de la

---

2382 BOE 29-12-1973, núm. 312, [Pág. 25268]) sobre la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-QTP/1973, Cubiertas Tejados: Pizarra); Orden 9-1-1974 (RCL 1974,117, BOE 16-1-1974 y 19-1-1974, núms. 14 y 17) sobre Norma tecnológica de la edificación NTE-isd/1974, Instalaciones de salubridad: Depuración y Vertido; Orden 28-1-1974 (RCL 1974, 364, BOE 2-2-1974, 9-2-1974 y 16-2-1974, núms. 29, 35 y 41, BOE 24-6-1974, núm. 150 (R. 1974,1251) sobre Norma Tecnológica de la Edificación NTE-FCA/1974, de fachadas: Carpintería de acero; Orden 26-2-1974 (RCL 1974, 517 BOE 2-3-1974 y 9-3-1974, núms. 53 y 59) sobre Norma tecnológica de la edificación NTE-IPF/1974, Instalaciones de protección contra el fuego; Orden 28-2-1974 (RCL 1974, 557,BOE 11-3-1974, núm. 60, [Pág. 4983]) por la que se amplía plazo para aprobación definitiva de las Normas Tecnológicas de la Edificación; Orden 7-3-1974(RCL 1974,606, BOE 16-3-1974, núm. 65, [Pág. 5472]) sobre Norma tecnológica de la edificación NTE-FVE/1974, Fachadas: Vidrios especiales; Orden 22-3-1974 (RCL 1974, 760, BOE 30-3-1974 y 6-4-1974, núms. 77 y 83) Norma tecnológica de la edificación NTE-FCP/1974, Fachadas: Carpintería de plástico; Orden 13-4-1974 (RCL 1974, 968, BOE 20-4-1974, 27-4-1974 y 4-5-1974, núms. 95, 101 y 107) Norma tecnológica de la edificación NTE-IEB/1974, Instalaciones de electricidad: baja tensión; Orden 25-4-1974 (RCL 1974, 1004, BOE 11-5-1974, núm. 113, [Pág. 9723] sobre Norma tecnológica de la edificación NTE-RPG/1974, sobre Revestimiento de paramentos: Guarnecidos y enlucidos; Orden 27-7-1974 (RCL 1974, 1676, BOE 3-8-1974 y 10-8-1974, núms. 185 y 191) Norma Tecnológica de la Edificación NTE-EFB/1974, Estructuras de Fábrica de: Bloques;

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 4 de Julio de 1979, (RCJ 1979, 3048 Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botello Taza) anuló la Orden de 27 Septiembre de 1974 por la falta de informe preceptivo del Consejo Superior del Colegio de Arquitectos e introdujo una clara diferenciación entre las normas básicas para la edificación y las tecnológicas al decir: “se infiere para las primeras- (normas básicas) una total independencia en su aplicación con respecto a soluciones operativas de índole profesional, mientras que las segundas(tecnológicas) concretamente coordinan la actividad de la Administración en los aspectos técnicos del desarrollo de aquellas con Las decisiones de facultativos en el ejercicio de sus funciones profesionales de modo incluso afectante a delimitación de sectores o ámbito de competencias correspondientes...”. A las normas básicas interventoras de la Seguridad y Calidad de las edificaciones se les atribuiría una “función tuitiva de intereses públicos de general e inexcusable observancia, susceptibles de concreción aún mediante reglamentos autónomos”. Mientras que las normas tecnológicas se dirigirían a: “arbitrar soluciones operativas dentro del marco básico definido por aquellos otros preceptos de rígida y taxativa aplicación pero difiriendo de ellos precisamente por otorgar amplios márgenes a los arquitectos firmantes de memorias y proyectos que así resultasen colaboradores del Ministerio de la Vivienda, a través de las uniformes referencias producidas por la normativa tecnológica, en el control y vigilancia de la seguridad y calidad de las construcciones que tanto viene así a incumbir a la Administración en cuanto ente gestor de los intereses públicos como a los susodichos técnicos en cumplimiento de sus obligaciones profesionales” (Considerando 1º de la Sentencia).



temporalización que incorporaba el proceso constructivo<sup>(1142)</sup>. Temporalización que venía a condicionar el previo cumplimiento de los requisitos procedimentales oportunos para la construcción<sup>(1143)</sup>. La construcción de Viviendas, se incentivó también por el establecimiento de un conjunto de medidas de carácter fiscal que complementaron las derivadas del régimen de protección específico de la vivienda. Así la dinámica constructiva se enmarcaba en las actuaciones derivadas del cumplimiento del II (1968-1971) y III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975). La eficacia de éste último se vería truncada por la crisis energética internacional de 1973<sup>(1144)</sup>. Crisis que vino a coincidir con un

(1142) Tabla núm. 5: Viviendas construidas entre 1970 y 1978.

<b>Viviendas Iniciadas/Terminadas</b>	<b>Viviendas Protegidas(*)</b>	<b>Viviendas Libres</b>	<b>Total</b>
<b>1970</b>	181.119/185.294	163.846/122.755	344.965/308.049
<b>1971</b>	200.882/190.694	162.303/128.220	371.185/318.914
<b>1972</b>	180.077/190.414	175.424/145.090	356.301/336.304
<b>1973</b>	225.829/177.323	184.581/171.225	410.410/348.548
<b>1974</b>	192.076/175.783	188.421/182.677	380.497/374.391
<b>1975</b>	196.305/196.466	163.341/177.925	359.646/358.460
<b>1976</b>	207.312/162.294	122.840/157.531	330.152/319.825
<b>1977</b>	144.770/164.160	166.837/160.224	311.607/324.384
<b>1978</b>	144.416/156.819	170.067/162.051	314.483/318.870

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda (MOPU)

(\*) Se califica como Vivienda Protegida aquella que haya sido objeto de algún tipo de protección pública, independientemente de la concreta calificación contenida en el régimen jurídico que le sea de aplicación (Renta Limitada, Protección Oficial, Tipo Social. etc).

(1143) Como fuera entre otros la obtención de la preceptiva licencia municipal, o la disponibilidad de suelo apto para la construcción de viviendas.

(1144) En la tabla anteriormente transcrita se observa la inflexión constructiva de 1974, consecuencia directa de los efectos de esta crisis en el sector económico. Como describiera con claridad Tamames, R (Op. Cít. Págs. 501-505): “La historia final de la planificación indicativa en España fue harto ilustrativa de su carácter conyunturalista...” y ello por cuanto cuando D. Laureano López Rodó dejó la Comisaría del Plan y pasó a ocupar la cartera de Exteriores, la comisaría del Plan se convirtió en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Ministerio cuya regulación se operó por Decreto 1384/73 de 28 de Junio (RCL 1973,1188, publicado en el BOE de 29 de junio de 1973), pasando a competir con los demás Ministerios y encargándose de la elaboración del IV Plan Nacional de Desarrollo que abarcó de 1976-1979. Así el IV Plan Nacional puso fin a una planificación indicativa que en sus últimos momentos no se proyectaba en el marco de estabilidad económica y política que sería deseable para la correcta consecución de una planificación a largo plazo. (Vid. Sobre esta cuestión también Rull Sabater, (Op. Cít. Págs. 397 y ss.).



## I. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS EN EL MARCO DE LA LEY DEL SUELO DE 1956

reforzamiento de las dinámicas aperturistas del régimen<sup>(1145)</sup>, al mismo tiempo que significaba la puesta en marcha de un paquete de medidas económicas que comprendería de 1973 a 1976<sup>(1146)</sup>. Medidas que sin embargo no obtuvieron los resultados deseados<sup>(1147)</sup>. Este período integraría lo que el Prof. J.Tussel<sup>(1148)</sup> ha denominado como el tardo franquismo. Así, el crecimiento sostenido a que había dado lugar al “Boom” turístico, afrontó a finales del régimen factores objetivos de crisis económica, que se tradujeron no sólo en la disminución de las exportaciones sino a una caída de los ingresos por turismo y al retorno de los emigrantes. Basta este dato para entender que la respuesta del mercado a la demanda de vivienda resultara insuficiente, al mismo tiempo que se operara un desajuste entre el parque construido y el grado de ocupación del mismo.

Desde la política de promoción de viviendas iniciada en los años inmediatamente anteriores a la crisis está afectó no sólo a la promoción (como se desprende de los datos aportados) sino al cuestionamiento sobre la adecuación a la realidad de las medidas contenidas en la

---

(1145) Pues la Ley de Prensa e Imprenta se había publicado ya el 19 de marzo de 1966 (Ley 14/66)

(1146) El primer conjunto de medidas se introdujo por Decreto- Ley de 30 de noviembre de 1973 (RCL 1973, 2209), que crearía la Junta Superior de Precios. Un año más tarde, se aprobó un Plan de Austeridad por Consejo de Ministros de 24 de Octubre de 1974 (sobre este particular Vid. Rul Sabater, A; Op. Cít. Págs), descartado sin que llegara a entrar en vigor, y sustituido por las previsiones contenidas en el Decreto- Ley de 27 de noviembre de 1974 (RCL 1974, 2409). Norma a la que sigue el Decreto- Ley de 14 de abril de 1975 y el Decreto - Ley de 17 de noviembre de 1975, así como el Decreto Ley de 8 de octubre de 1976 sobre medidas económicas. Medidas todas ellas que no alcanzan la eficacia esperada, a pesar de proponer sucesivas mejoras del sector.

(1147) Sobre los efectos de esta crisis en el sector construcción y sus implicaciones económicas, Vid. Alonso Hierro, J. A: *El Sector Construcción en la Economía Española: Análisis de la crisis del sector construcción en el período 1974- 1984*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral. Madrid. 1989. Edic. Facsímil.

(1148) Op. Cít. Págs. 260 y ss. Son muchos no obstante los autores que se han ocupado de estudiar con detalle histórico este periodo que examinamos. Entre otros: Preston, Paul. Op. Cít. Págs. 923 y ss; Fussi P, Op. Cít Págs. 165 y ss; Powell, Charles: *España en democracia. 1975-2000*. Edit. Plaza y Janés 2001; Ricardo de la Cierva: *Franco. La Historia*. Editor. Fénix. Serie Máxima. Madrid.2001.Págs. 933 y ss.

normativa sobre Viviendas de Protección Oficial vigente. Este cuestionamiento se trasladó pronto a las dinámicas urbanísticas, a través de graves procesos especulativos y acabó propiciando una reforma de la legislación sobre suelo, orientada a la resolución del problema. Ambos aspectos complementarios dan respuesta a los cambios sociales y económicos experimentados y nos permiten plantear dos tipos de consideraciones. Las primeras atinentes al régimen de promoción de Viviendas, desde su adecuación a la normativa de Viviendas de Protección Oficial, y las segundas relacionadas con las actuaciones sobre suelo al albur de la reforma de la Ley de 1956, que tiene lugar en 1975. Procesos ambos, que culminarían con un escenario político diferente en el que asistimos a la desaparición del Ministerio de la Vivienda en 1977.

Analizamos en este capítulo ambos aspectos en sus líneas generales: Promoción y especulación.

### 1º. LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL Y LOS PRIMEROS RESULTADOS DEL PLAN

Tal y cómo veníamos apuntando en capítulos precedentes la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial contemplaba la enumeración de promotores, entendiendo por tal los que asumían la construcción de Vivienda, al amparo del Plan.

Promoción, sin embargo, cuya definición normativa no se contemplaba ni en la legislación de Viviendas de Protección oficial, ni en las normas precedentes, y cuyo análisis se vinculaba a las concepciones que abogaban por la intervención administrativa en la Economía, o con la dación de bienes al mercado<sup>(1149)</sup> cuestiones ambas que remiten a la idea de fomento<sup>(1150)</sup>.

---

<sup>(1149)</sup> Villar Ezcurra; Op. Cít. Pág. 21. en referencia al texto de su padre Villar Palasí: "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo". *Revista de Administración Pública*. Núm. 3 Madrid. 1950.

<sup>(1150)</sup> Sobre esta idea entre otros: "Las técnicas administrativas de Fomento y de apoyo al Precio Público" en *Revista de Administración Pública*. Núm. 14. Madrid. 1954; Baena del Alcázar: "Sobre el concepto de fomento". *Revista de Administración Pública*. Núm. 54. Madrid. 1967; Jordana de Pozas: "Ensayo

Así, para el Prof. Guillen Zanón<sup>(1151)</sup> promotor sería aquel “único sujeto activo que interviene en la totalidad del proceso de edificación a la manera de coordinador o Agente impulsor de cada una de sus fases”. Hemos tenido ocasión de estudiar las actividades desarrolladas por los promotores públicos de Vivienda, sin que la legislación aportase en ningún momento una definición de que se entienda por promotor, lo que nos llevaría a afirmar que no existe en nuestro ordenamiento jurídico (al menos en el período que referenciamos) un concepto de promotor de viviendas.

No obstante lo cual, las previsiones sobre promoción inmobiliaria en los años 70 tomaban como referencia ineludible la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial<sup>(1152)</sup>. Legislación que como exponíamos en capítulo precedente enmarcó la actuación pública mediante el establecimiento de un conjunto de medidas protectoras ya expuestas.

En 1970 esta legislación la integraban el Decreto 2131/63 de 24 de julio del Ministerio de la Vivienda, por el que se aprobara el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial y el Decreto 3964/64 de 3 de diciembre<sup>(1153)</sup>, por el que se adaptaba a la Ley 41/64 de 11 de junio de Reforma del Sistema Tributario para dar nueva redacción a los artículos 10 a 14 de la misma; el Decreto 2114/68 de 24 de julio de Ministerio de la vivienda por el que se aprobaba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, y todas las disposiciones contenidas en el apartado segundo del anexo al Reglamento que se relacionaban bajo el epígrafe “disposiciones que quedan vigentes” en un total de treinta y tres<sup>(1154)</sup>

---

sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo Español” en *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 48. Madrid. 1949. Págs. 41 y ss, o Fernández Farreres, Germán: *La Subvención: concepto y régimen Jurídico*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1983.

<sup>(1151)</sup> *Comentarios a la legislación de Viviendas de Protección Oficial*. Editorial Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid. 1982.

<sup>(1152)</sup> Vid. Villar Ezcurra, *El promotor de Viviendas de Protección Oficial*. Banco Hipotecario de España. Madrid. 1981.

<sup>(1153)</sup> BOE de 23 de enero de 1965.

<sup>(1154)</sup> Como ha recordado el Prof. Espinosa del Río. en *Viviendas de*

sobre: Poblados Dirigidos, papel de fianzas, convenios, normas orgánicas del Instituto Nacional de la Vivienda, familias numerosas, locales y terrenos propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda, Ordenanzas Técnicas de Construcción, edificios de enseñanza, del Movimiento y religiosos, expedientes sancionadores, entidades benéficas de construcción, sociedades inmobiliarias, módulo de construcción y viviendas de empresas; así como las disposiciones dictadas con posterioridad a la publicación de las contenidas en los tres apartados anteriores precedentes, relativamente numerosas para el desarrollo y cumplimiento de las mismas.

Pero los profundos cambios, y la crisis económica a que asistimos a partir de 1973 auspiciaron un cambio normativo cuyo antecedente inmediato lo constituyó el Real Decreto-Ley 12/76 de 30 de julio sobre inversiones en vivienda, que en su disposición final 1ª, previó la promulgación de un nuevo texto refundido de Viviendas de Protección Oficial.

El resultado sería el Real Decreto 2960/76 de 12 de noviembre<sup>(1155)</sup> por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial. Norma que deja subsistente el Decreto 2114/68 de 24 de julio<sup>(1156)</sup> por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del Texto Refundido de viviendas de protección oficial aprobado por Decreto 2131/63<sup>(1157)</sup> de 24 de julio y 3964/1964 de 3 de diciembre y las Ordenanzas Provisionales de Viviendas de Protección Oficial aprobada por Orden de 20 de mayo de 1969<sup>(1158)</sup>

---

*protección Oficial*. T. I. Edit. Bosch. Barcelona.1971.Pág. 5.

<sup>(1155)</sup> BOE de 28 de diciembre de 1976, núm. 311.

<sup>(1156)</sup> BOE de 7 de septiembre de 1968.

<sup>(1157)</sup> Es preciso anotar que este texto refundido de viviendas de protección oficial fuera derogado por la disposición Final Segunda del Texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial Real Decreto 2960/76 de 12 de noviembre.

<sup>(1158)</sup> BOE de 23 de mayo de 1969.núm. 123.

## I. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS EN EL MARCO DE LA LEY DEL SUELO DE 1956

Así, el Texto Refundido de 1963 es derogado en 1976 pero en tanto en cuanto no se redactase un reglamento de desarrollo la disposición Final primera del RD 2960/76 considera aplicable el Reglamento de la normativa anterior es decir el RD 2114/68 de 24 de julio.

Sin embargo la clarificación normativa que esta referencia incorpora, -sin perjuicio de las disfunciones de las disposiciones transitorias de las normas reguladoras- sufrió un importante quiebro con la promulgación del Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre sobre políticas de Vivienda de Protección Oficial<sup>(1159)</sup>, y su Real Decreto de desarrollo Decreto 3148/78 de 10 de noviembre<sup>(1160)</sup>, textos ambos preconstitucionales, elaborados vigentes la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 y en plena culminación del proceso constituyente.

Las actuaciones públicas derivadas de la políticas hasta ahora examinadas prestaban atención a la configuración de un sistema de medidas protectoras que no incidían directamente en la figura del promotor, más que indirectamente a través de los incentivos de carácter fiscal a la construcción, esta forma de intervención. Siendo la técnica subvencional la más significativa en el desarrollo de los aspectos normativos de fomento económico.

La promoción pública de Viviendas al amparo de estas disposiciones, experimentó un decrecimiento justificado en parte por la intervención incipiente del promotor privado de viviendas incentivado normativamente, y por la cada vez más desajustada programación económica a la realidad acuciante del momento. Así, por ejemplo, sucede gráficamente con las promociones de la Obra Sindical del Hogar<sup>(1161)</sup>, en una desaceleración progresiva del ritmo constructivo que

---

(1159) BOE de 8 de noviembre de 1978., núm. 267.

(1160) BOE de 16 de enero de 1978, núm. 14

(1161) Tabla núm. 6: Viviendas de la Obra Sindical del Hogar construidas entre 1970 y 1975.

Período	Viviendas Construidas por la OSH.	V. P.O.	%
1968-70	18.000	476.633	3.8

contrasta con la pujante intervención de las Cooperativas de Vivienda<sup>(1162)</sup>. Llegándose a operar en 1973 el pleno reconocimiento del cooperativismo de viviendas (a partir del II Plan de desarrollo Económico y Social) como el principal agente inmobiliario de la política de Vivienda<sup>(1163)</sup>.

Pero qué duda cabe, que la principal aportación de la normativa al problema fue la intervención del promotor privado en la construcción de viviendas.

### 2º. LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDAS, INCENTIVOS E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN

La intervención administrativa en la dinámica inmobiliaria dio lugar a la formulación de una política de fomento a la construcción, que no sólo comprendiera la ayuda a la edificación sino el incentivo a la iniciativa privada para que fuese esta quien asumiese la tarea de edificar. La promoción privada de viviendas se incentivó por tanto desde la normativa de protección a la vivienda, inclusive si la vivienda debía destinarse con posterioridad al arrendamiento y no a la compraventa.

A ello habría que añadir, sin embargo, la rémora que en el sistema suponían los procesos especulativos.

La especulación<sup>(1164)</sup>, entendida como problema a que hacemos referencia, era la especulación sobre suelo, y no la especulación

---

<b>1973</b>	<b>21.174</b>	<b>177.323</b>	<b>11.9</b>
<b>1974</b>	<b>14.932</b>	<b>175.783</b>	<b>8.5</b>
<b>1975</b>	<b>17.729</b>	<b>196.466</b>	<b>9.0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de: Bando Casado, H. Op. Cít. Pág. 262 y Memorias del Instituto Nacional de la Vivienda.

<sup>(1162)</sup> Lluís y Navas, Jaime: *Derecho de Cooperativas*. T. I y T.II. Edic Bosh. Barcelona. 1972.

<sup>(1163)</sup> Corroborar esta afirmación los estudios sobre construcciones cooperativas del momento. Por todos, "Historia del Cooperativismo de Viviendas (XXIV)" *Viviendas Cooperativas*. Noviembre-Diciembre 2001 (con referencia a este período histórico)

<sup>(1164)</sup> Con relación a este período, en una descripción fácilmente trasladable a nuestro país, en una prosa expresiva, con respecto a los efectos de la especulación sobre suelo puede leerse:

## I. LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS EN EL MARCO DE LA LEY DEL SUELO DE 1956

inmobiliaria (o en la construcción de viviendas)<sup>(1165)</sup>. Si bien, la especulación inmobiliaria existiría en consecuencia, y con efectos inducidos para la especulación sobre suelo. La especulación del suelo, a que asistimos en la década de los 70, ampliamente estudiada por cuantos urbanísticas hacían análisis de la Ley del Suelo de 1956, no es más que la expresión dinámica de una necesidad constructiva y edificatoria, a la que la Ley del Suelo de 1956 no supo dar respuesta efectiva, toda vez que su incipiente aplicación, fue en la práctica desactivada por la entre otras- Ley de fiscalidad sobre el suelo de 21 de julio de 1962.

---

"La horrible e irracional estructura, llena de frustraciones de la ciudad de hoy, ¿se debe a la fatalidad, a fuerzas imprevisibles o podréis ahora identificar grupos de personas responsables de decisiones que afectan a los innumerables medios discernibles en la ciudad? Históricamente, la contestación es obvia; se debe a la fatalidad. Pero este ejército de bulldozers y esos intereses privados sobre suelo están acabando con tal fatalidad. Y, también, la Administración de la ciudad, seguramente tendréis que reconocer que ésta última parece más bien la de dichos intereses privados. Se ha hablado mucho sobre la ausencia de un orden discernible en nuestro medio ambiente (...) Para ellos (se refiere a los intereses privados) nuestras ciudades no resultan en modo alguno desordenadas, al contrario las encuentran tan ordenadas como los archivos de sus títulos de propiedad". (Wright Mills, *Ideología Urbanística*. 1970)

Pues, en efecto, la existencia de procesos especulativos sobre suelo, pone de relieve el contraste existente entre los intereses privados ligados a los títulos de propiedad sobre suelo, y la función social que ésta deba cumplir para la salvaguarda de los intereses de la colectividad. A este respecto, y en abundamiento entre dicha interrelación vid. la tesis sostenida por López Medel, Jesús, en torno a la necesaria incidencia de la política de Vivienda en el ámbito registral. Así, llega a afirmar (*"Política de Vivienda y Seguridad jurídica inmobiliaria"* en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 408- 409. Madrid. 1962, Págs. 352- 373) : "...todo intento de solución al problema de la Vivienda, decimos, tiene que ir precedido o acompañado de una puesta en forma, eficiente, actual y social, de las instituciones de publicidad registral, de tal manera que a través de la publicidad misma de los derechos individuales sobre la propiedad urbana y de los arrendaticios, se logre una seguridad jurídica, cuya verdadera destinataria sea la sociedad misma y que contribuya a la justicia y paz social de la familia y su habitabilidad".

(1165) En este sentido, puede resultar paradójica la afirmación de que reducir la especulación sobre suelo equivale a aumentar la especulación en la construcción. Sobre este particular Vid las reflexiones de Saint - Pierre, Francois. "A propósito de la especulación del suelo" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 41. Enero- Febrero de 1975. Montecorvo. Madrid. Págs. 13- 19.



Los mecanismos que previó la Ley del Suelo de 1956, escasamente desarrollados en la práctica en sus previsiones de planeamiento, permitieron definir lo que podríamos denominar como técnicas urbanísticas ligadas al control de los procesos especulativos, y que operaron como elementos clave en la intervención administrativa sobre la construcción de Vivienda.

Así, en estos se comprendían: la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo<sup>(1166)</sup>, previstos para Municipios de población superior a los 50.000 habitantes, como las medidas de fomento a la edificación, que impidiesen la retención de solares sin edificar con finalidad especulativa, y con ello, todas las relativas a la edificación forzosa de solares<sup>(1167)</sup> y las medidas de conservación de las viviendas, en tanto se iniciasen los procedimientos de declaración de ruina. Técnicas urbanísticas, que no se contemplaban en el mismo momento procedimental sobre suelo. Así, diferenciaremos: a) aquellas ligadas a la planificación urbanística (esto es, el sistema de relaciones existente entre el Plan General de Ordenación urbana y la Planificación de Viviendas y); b) aquellas relacionadas con la gestión Urbanística (esto es, la incidencia de la Cesión y la constitución de Patrimonios Municipales de Suelo en la construcción vivienda) y c) aquellas relacionadas con la Disciplina urbanística (esto es, las técnicas ligadas a la intervención Urbanística sobre la edificación, en particular: la declaración de ruina y demolición de viviendas).

---

<sup>(1166)</sup> La constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo prevista en la Ley del Suelo de 1956(artículos 54-56 y 154-156) incide en el control de la especulación, pues la Ley aboga por la Socialización del Suelo, esto es; como expusiera la Exposición de Motivos:

“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España”.

Socialización que la doctrina también habría defendido (entre otros, Berenguer Urrutia en: “La Reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y Vivienda” en Editorial Municipal, Madrid. 1967, en particular vid. Capítulo Iº, “La especulación. La socialización del suelo, única salida posible”, Págs. 17-55).

<sup>(1167)</sup> Romero Hernández, Federico, *La edificación forzosa y la especulación del suelo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1971.



Pero la explicación de los fuertes procesos especulativos, ampliamente estudiado por los economistas debían partir no solo de inaplicaciones de previsiones normativas contenidas en la Ley del suelo, sino en primer término de las demandas o necesidades de suelo/vivienda que debían ser cubiertas para la población.

Así, A. Mayer<sup>(1168)</sup> afirmaba que como propuesta para evitar los procesos especulativos que debería procederse a la "adquisición masiva de terreno ventajosamente situado de manera que se impida la especulación". Esta socialización del suelo, como medida de intervención, suponía por contradictorio que pudiera parecer, una mayor complejidad en las dinámicas constructivas<sup>(1169)</sup>

La reunión celebrada en Roma del 29 de marzo al 3 de abril de 1972 por el Grupo de expertos en los problemas y políticas de vivienda, construcción y planificación de los países meridionales de Europa, de la Comisión Económica para Europa entre otras conclusiones con respecto a este problema expuso:

"Los expertos están de acuerdo en que un régimen de propiedad de los terrenos que concede a los propietarios del suelo, el derecho a edificar supone, en una parte, una muy grande incidencia sobre la planificación urbanística y de otra obliga a reconocer plus valías fundiarias determinadas por la situación de los terrenos de hasta en caso de expropiación. Por lo tanto, es necesario afirmar el principio de la separación entre derecho de propiedad y derecho de edificar; dando por supuesto que éste último debe pertenecer a la colectividad y que no puede ser reconocido más que por concesión o autorización administrativa.

---

<sup>(1168)</sup> Mayer Albert: "La adquisición pública de reservas de suelo" en Documentos informativos. Serie II. Ordenación del territorio y planificación Urbana., núm. 904. 25 de agosto de 1970.

<sup>(1169)</sup> Sobre esta cuestión volveremos más adelante, al abordar los aspectos relacionados con propuestas sobre liberalización del suelo e intervención en el mercado.

Una vez afirmado este principio el grupo reconoce la utilidad de remitir a la legislación de cada país la necesidad de determinar los métodos prácticos para su aplicación, comprendiendo el cálculo de las indemnizaciones por expropiación".

Así, surgió la necesidad de instrumentar la utilización del derecho de superficie como un derecho que permitiera disociar la propiedad del suelo del uso del mismo. Lo que requería, en ese momento la construcción dogmática del derecho de superficie capaz de olvidar su hasta ese momento inaplicación normativa y su configuración acorde con la legislación sobre el suelo. Siendo este un instrumento legal de la política de suelo.

La Ley del Suelo de 1956 lo regulaba en los Artículos 157 a 161, ofreciéndose desde el derecho de superficie y para el urbanismo las siguientes posibilidades prácticas:

- a) Disocia el derecho de propiedad del suelo del derecho a usar de éste en forma específica predeterminada a los fines generales urbanísticos.
- b) Los aumentos de valor el suelo quedan para el dominus soli que siendo un ente público los absorbe.
- c) Evita la especulación en el precio de terrenos movilizandolos para su construcción y edificación.
- d) Supone una facilidad económica para el superficiario que puede construir sin necesidad de tener que hacer el desembolso que requeriría la compra del terreno.
- e) Por esta última motivación puede hacer posible que los precios de las edificaciones no sean muy elevados al evitar la repercusión que en ellos tendría la parte proporcional del solar el canon de la superficie nunca puede ser tan elevado como el precio a pagar por el solar
- f) Facilitar como es obvio las operaciones de urbanización y construcción, en el adecuado desarrollo programado de los

núcleos urbanos, y especialmente las operaciones de renovación de los cascos urbanos.

Sin embargo, el derecho de superficie, presentaba una escasa aplicación para la resolución de los problemas derivados de la gestión urbanística, por contraste con la técnica de la constitución de Patrimonio Municipal del Suelo.

El Prof. Martín Blanco<sup>(1170)</sup> exponía sobre el particular las siguientes medidas:

- a) La intervención de la Administración en el mercado del suelo mediante la oferta por aquella de suelo urbanizado en cantidad suficiente para romper la rigidez de su oferta.
- b) La disposición por la Administración de los terrenos adecuados que en cada lugar y período de tiempo previsible consideren necesarios para la justa realización de las previsiones establecidas por los planes de ordenación urbana o de ejecución de una política de suelo operativo que tienda a la movilización o edificación, en su caso de los solares ya existentes a la promoción y preparación de suelo cuya utilización urbanísticas no sea procedente.
- c) la recuperación por la administración de una parte sustancial de las plusvalías de los terrenos no debidos a la propiedad privada
- d) La clarificación del tráfico jurídico inmobiliario entre los particulares y entre éstos y la Administración

---

<sup>(1170)</sup> Martín Blanco: "Vivienda, urbanismo, y Política del Suelo" en *problemas jurídicos XIII*. Madrid 1973. pp.193-202. Para este autor la política de suelo es: "La acción coordinada de un conjunto de técnicas o medidas para lograr la disponibilidad de aquellos terrenos necesarios más adecuados en las mejores condiciones económicas y en el momento oportuno por parte de quienes han de señalar su destino para lograr con ellos satisfacer las necesidades del bienestar general".

- e) La fijación de los criterios o sistemas que impidan la traslación o repercusión de la especulación del suelo sobre el precio de las edificaciones que en el mismo se construyan”.

## II. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO 1975

Los efectos ocasionados por el boom inmobiliario descrito en el capítulo anterior sobre la dinámica urbanística dejaron al descubierto que los instrumentos de planeamiento diseñados en la Ley de Régimen del Suelo de 1956, amén de su escasa formulación (esto es, cuando estos se habían elaborado, cosa que no sucedía en la generalidad de los núcleos urbanos) divergían en mucho de las pautas que las necesidades constructivas imponían a las ciudades. Si la expansión de los núcleos urbanos operó como condicionante de los futuros desarrollos urbanísticos, la incapacidad para dar respuesta a este fenómeno desde la Ley de Suelo de 1956, motivó que al finalizar la década de los 60, la situación urbanística pudiera calificarse por los autores de la época como auténtico caos<sup>(1171)</sup>. Las razones que permitían explicar el fenómeno afectaban tanto al planeamiento, como a la ejecución y a la disciplina urbanística.

Así, la Ley de 2 de mayo de 1975<sup>(1172)</sup> señala en su Exposición de Motivos:

"Entre las causas de la situación Urbanística españolas, susceptibles de tratamiento como medidas legislativas destacan fundamentalmente las siguientes:

- a) Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del Plan urbanístico introducida en la legislación española al hilo

---

<sup>(1171)</sup> Perales Madueño, a la sazón Inspector General del Ministerio de la Vivienda, escribiría en 1976:

"La situación de nuestro urbanismo es caótica. Pienso que calificar de este modo la situación a la que se ha llegado está justificado porque la principal característica de esta situación es el desorden" ("La reforma de la Ley del Suelo" en *RDU* núm. 47, Madrid 1976. Págs. 13 - 61).

Vid. también; Busquest Grau, J: "Políticas de Vivienda versus urbanización marginal" en *Ciudad y Territorio*, núm.1. Madrid 1976. Pág. 9-28; Fernando Terán: "La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes" *Ciudad y Territorio* núm. 2 .Madrid. 1971 y "Datos para la verificación de una hipótesis", *Ciudad y Territorio* núm. 4. Madrid. 1971.

<sup>(1172)</sup> RCL 1975, 918, BOE de 5 de mayo de 1975, núm. 107.

de la doctrina dominante en la que época en que se promulga la Ley del Suelo como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad del año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superado ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen la actuales circunstancias.

- b) La indisciplina urbanística que ha encontrado en la inadaptación de los planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanente invocada y que se ha visto también favorecida por las quiebras que el vigente ordenamiento ofrece al principio de distribución justa y equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento y de la urbanización, por la indefensión que ha supuesto para el interés público la aplicación generosa del principio de responsabilidad de la Administración frente a los afectados por la anulación de las licencias ilegales, aunque pudieran concurrir en su actuación dolo , culpa o negligencia graves, por la ineficacia de los instrumentos de control y de restablecimiento del orden urbanístico, y por la desproporción entre la responsabilidad política de los órganos estatales que tienen atribuida el ejercicio de la tutela urbanística y sus efectivas facultades para cuidar adecuadamente esta parcela del interés público.
- c) La inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela ente las distintas Administraciones interesadas a la creciente complejidad de los fenómenos de ordenación urbanística del territorio”.

A estos problemas trató de dar respuesta la reforma de la ley del suelo de 1975. Instaurando nuevos instrumentos de ordenación territorial, como fueran los Planes Directores Territoriales de

Coordinación, y creando la Comisión Central de Urbanismo<sup>(1173)</sup> Norma bajo cuya expresión tampoco se opera una coordinación con la política de vivienda desarrollada, pues como exponíamos es coetánea la incipiente regulación de un nuevo texto refundido de legislación de Viviendas de Protección Oficial. Pues, las distancias entre ambos planteamientos se agravaban con las sucesivas reformas en vez de acortarse.

---

(1173) Así puede leerse en la Exposición de Motivos de la Ley:  
"IX , En orden a asegurar una mayor participación de las Administraciones y órganos efectivamente interesados en las decisiones urbanísticas y una mayor efectividad frente a la propia Administración de las determinaciones del Planeamiento, se instituye la comisión central de urbanismo como órgano colegiado de coordinación interministerial y se atribuye al Consejo de Ministros la competencia para aprobar los Planes de superior rango y la de resolver todos aquellos asuntos en que el criterio del Ministro de la vivienda separe del dictamen preceptivo de la Comisión Central".

### III. Los últimos años del régimen

#### 1º. LAS ALTERNATIVAS DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN 1976 Y SU COEXISTENCIA CON LAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Se denominan Viviendas Sociales a las contempladas en el Decreto- Ley 12/76 de 30 de julio sobre inversión en vivienda, y el Real Decreto 2278/76 de 16 de septiembre que desarrolla el anterior, así como a las Ordenes de 24 de noviembre de 1976, y las de 24 de noviembre de 1977 del Plan Cuatrienal de viviendas Sociales<sup>(1174)</sup>.

Las viviendas Sociales supusieron un intento superador de la crisis sufrida en el sector de la construcción. Intento nuevamente fallido por cuanto las medidas adoptadas lejos de alumbrar alguna solución agudizaron el problema.

El Guillén Zanón ha expuesto con acierto las claves determinantes de dicho fracaso, como:

“la supresión de la ayuda al promotor creando un peligroso túnel de financiación

- la introducción de innovaciones sustanciales que no pudieron ser asimiladas por el sistema financiero ni por el propio sector de la promoción sin arbitrar a un tiempo un adecuado sistema de normas transitorias
- la determinación escasamente realista de las condiciones de diseño de las viviendas, que condicionaba un precio final el producto a todas luces inasequible, a los adquirentes de rentas modestas

---

(1174) No debe confundirse las Viviendas Sociales a las que ahora nos referimos con las Viviendas de Tipo Social, ya estudiadas en capítulos precedentes, por más que pudiera existir relación nominal entre ambas. No obstante el calificativo “social”, pudiera haberse utilizado con la misma incidencia que Viviendas de Protección Pública o protegidas, pues en puridad se trata de un subtipo de viviendas de Protección Oficial, y protegidas por cuanto están sujetas a algún régimen de protección Pública.



- la rigidez excesiva en la exigencia de adecuación superficie de la vivienda programa familiar del destinatario
- la complejidad administrativa de la que se derivan múltiples dificultades para instrumentar jurídicamente la intervención de las partes concurrentes en el proceso
- la configuración de un único tipo de préstamo con cuotas de amortización constantes con independencia de los ingresos actuales de los adquirentes
- la insuficiente participación del sistema financiero no obstante los diversos convenios suscritos al no haberse logrado una incentivación adecuada en orden a la movilización de capitales privados en el sector”.

En suma, una inadecuada respuesta normativa que solo opera en la medida en que la promoción pública interviene, incentivando los procesos constructivos.

#### 2º. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El inicio de la transición democrática auspiciada en los últimos años del régimen, amén de las connotaciones y cuestionamientos políticos subyacentes y precisamente como consecuencia de los mismos, operó la transferencia a la órbita de la Administración de una serie de funciones junto con los correspondientes medios materiales y personales hasta esos momentos desempeñados por los órganos del Movimiento. Así, el Real Decreto-Ley 23 /77 de 1 de abril sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y Patrimonio del Movimiento<sup>(1175)</sup> señalaba:

---

(1175) BOE núm. 83 de 7 de abril.

“Todos aquellos organismos dependientes de la Secretaría General del Movimiento que desarrollan funciones de carácter social serán transferidos a la esfera de la Administración Pública, procediéndose, en su caso, a la creación de los órganos administrativos, generales o institucionales que el Gobierno considere más adecuados para el cumplimiento de los fines que actualmente aquellos organismos tienen asignados”.

A continuación la norma declaraba suprimidos tanto la Secretaría General del Movimiento como los órganos unipersonales y colegiados de carácter puramente político dependientes de la misma. Para operar la transferencia a la Administración Pública auspiciada en la norma se creó una Comisión de transferencia de la Administración del movimiento cuya composición determinaría el Real Decreto 680/77 de 15 de abril<sup>(1176)</sup>. La consecuencia inmediata del proceso anterior, en la medida de las políticas examinadas fue la supresión del Ministerio de la Vivienda en 1977, por Decreto de 4 de Julio de 1977<sup>(1177)</sup>

Con ello acaba un período de aportaciones normativas y fuertes intervenciones públicas en la vivienda, que si bien operaron satisfactoriamente en sus comienzos, y hasta el final del inicio de la Transición Política, aportando importantes patrimonios inmobiliarios en el ámbito urbano y rural, que ha contribuido a definir la fisonomía de nuestras ciudades y pueblos, no pudieron ofrecer en el inicio de los años setenta respuesta a los numerosos procesos abiertos en la dinámica económica privada en el ámbito de la vivienda y el urbanismo, con consecuencias al fin de un proceso histórico que había producido el tránsito de la autarquía económica de los años cuarenta a la liberalización de los setenta, que transformó unas estructuras autocráticas en un nuevo esquema político de continuo cambio que está en la causa de la inaplicación de la Ley del suelo de 1956 por unos Ayuntamientos carentes de legitimación política y que, a salvo de algunas singularidades (Vitoria, Barcelona, Valencia), no fueron

---

<sup>(1176)</sup> BOE de 18 de abril de 1977, núm. 92.

<sup>(1177)</sup> RCL 1977, 1508 BOE de 5 de julio de 1977.

capaces, condicionados por la estructura política autoritaria de adecuarse a los nuevos criterios metodológicos de la legislación de suelo marcados por una dinámica privada de la vivienda y de la promoción empresarial, no tuvieron la adecuada perspectiva integradora como para aportar una solución eficaz a la dinámica del crecimiento urbanístico.

## **CAPÍTULO VI**

### **LOS TRABAJOS DEL CONSTITUYENTE Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA**

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

En 1977 se firmaron los Pactos de la Moncloa. El Programa de Saneamiento y Reforma Económica que sirvió de Base para la redacción de los mismos analizaba los desequilibrios de la economía Española. Su contenido comprendía un conjunto de medidas económicas, entre las que se contemplaban las relativas al régimen del suelo y la Vivienda. En esta materia se abordaba, tanto el problema de la especulación sobre el suelo como el problema de la organización jurídica del sistema de protección a la Vivienda<sup>(1178)</sup>.

Los Pactos de la Moncloa, representaron un documento de extraordinaria importancia durante la Transición. Su formulación como un acuerdo entre el Presidente y miembros de Gobierno y los representantes de los grupos parlamentarios en el Congreso aprobado el 27 de octubre de 1977, le confirieron el carácter de directriz política de las actuaciones que en materia económica debía emprender el gobierno para afrontar la situación de crisis.

El Punto V de los mismos recogía los caracteres de la política de Urbanismo y vivienda. Señalando que la política de Suelo y urbanismo propuesta se basaría en tres principios:

- La actuación pública debía reflejar el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano.
- Que el plusvalor sobre el suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad.
- Que el sector público debía asumir un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo urbano.

---

<sup>(1178)</sup> Vid. sobre este particular, Leal, José Luis: *Una política Económica para España: Lo deseable y lo posible durante la transición*. Madrid. Editorial Planeta. 1982.

Estas líneas de actuación se materializaban en 9 medidas concretas:

1. La instrumentalización de medidas para poner urgentemente en uso suelo ya calificado de urbanizado o urbanizable. Para lo que se establecía la necesaria realización de un inventario de suelo en tales condiciones<sup>(1179)</sup>.
2. Se promoverían en suelo Público, actual o adquirido operaciones de construcción directamente o en régimen de concesión a la iniciativa privada, favoreciendo el régimen de cooperativas y concertando las condiciones finales y los planes de ejecución. Así como se establecía la necesaria promoción de conciertos con el sector privado para la promoción urgente de viviendas y equipamientos en las mismas condiciones<sup>(1180)</sup>.
3. Las condiciones de contratación de las actuaciones urbanísticas se formularían de forma que quedaran garantizadas las posibilidades de acceso y las condiciones de competencia sin discriminación de todas las empresas. Se da prioridad a la lucha contra el chabolismo así como a la resolución de los barrios o núcleos actuales.
4. Medidas relativas a la descentralización organizativa en las Comisiones Provinciales de Urbanismo.
5. El Establecimiento de medidas cautelares para limitar al máximo la reconversión a usos privados del suelo actualmente destinado a usos públicos o a instalaciones oficiales.
6. Exigencia de presentación de un reglamento de expropiaciones y unas bases para la reforma estructural de la política del

---

(1179) Lo que conllevaba una agilización en la calificación del suelo y por tanto un desarrollo consecuente de los instrumentos de planeamiento así como la necesaria planificación de todo el territorio nacional

(1180) Ello da lugar al nacimiento y desarrollo del urbanismo concertado y al reconocimiento de la necesaria intervención privada para la promoción de viviendas.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

suelo con especial énfasis en la apropiación pública del plusvalor y la introducción de los derechos de tanteo y retracto.

7. El establecimiento en la normativa para tramitar e incluir en los Planes Generales limitaciones de suelo para vivienda de construcción directa o áreas de uso preferente para vivienda social<sup>(1181)</sup>.
8. Agilización de la recalificación del suelo poniendo en práctica de forma inmediata el impuesto sobre Solares (Real Decreto 3250/76 de 30 de diciembre) con la finalidad de penalizar la retención especulativa.
9. Aplicación del impuesto del Valor de los terrenos para recuperar parte de las plusvalías.

Para la política de Vivienda el documento exponía otros nueve puntos con los que se pretendía, aumentar la construcción de viviendas para los sectores más necesitados de la población, y el establecimiento de mecanismos que garantizaran la financiación de la Vivienda dentro de plazos adecuados. Las medidas comprendidas en el documento eran:

1. La promoción de las adquisiciones de suelo urbano o urbanizable por las Corporaciones Locales y otras instituciones públicas para su cesión temporal con destino a la construcción de viviendas destinadas a las clases de rentas más bajas. Para ello se preveía la posibilidad de creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal.
2. La prioridad de construcción de viviendas con destino a la población de menor renta durante 1978 y 1979 así como el favorecimiento del régimen de alquiler.

---

<sup>(1181)</sup> Esto pudiera reflejar la existencia de un estándar de edificación y vivienda mínimo con relación a la regulación contemplada en los planes Generales de Ordenación urbana.

3. La instrumentación de mecanismos democráticos<sup>(1182)</sup> pertinentes para la adjudicación de viviendas de promoción directa y control general de éstos y de las viviendas sociales así como de sus acotaciones y equipamientos urbanísticos.
4. La adopción de medidas eficaces para la utilización de viviendas desocupadas<sup>(1183)</sup>.
5. Investigación urgente sobre la ocupación actual de las viviendas promovidas directamente por el Estado con el fin de acabar con las distorsiones existentes en este sector.
6. Al igual que en la política de suelo la iniciación de gestiones orientadas a la descentralización de la política de vivienda y especialmente de las viviendas sociales y de construcción directa.
7. Realización de estudios para conocer el mercado de la vivienda en alquiler en España, de tal forma que, a partir de los resultados obtenidos se posibilite una actualización de la Ley de Arrendamientos urbanos u otras medidas pertinentes.
8. Instrumentación de apoyo financiero a través del crédito oficial y dentro de sus posibilidades para la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal destinadas a la adquisición de suelo y promoción de viviendas sociales. Estableciéndose además un marco institucional que promueva la formación y desarrollo de entes promotores colectivos de viviendas tales como Patronatos Municipales, cooperativas de usuarios y otros similares.

---

<sup>(1182)</sup> Llama poderosamente la atención la introducción de este término en el documento, sin duda auspiciado por los agentes sociales que intervienen en el proceso de elaboración del documento.

<sup>(1183)</sup> Es la primera vez que nos aparece el problema de la existencia de viviendas desocupadas. Muchas de ellas ligadas a la expansión urbanística que trajo consigo el boom turístico, y que motivo la aprobación de disposiciones que obligaban a la ocupación de las viviendas construidas constituyendo su incumplimiento una infracción administrativa.



## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

9. y por último la remoción de obstáculos jurídicos y administrativos<sup>(1184)</sup> que se oponen a la creación de un mercado amplio de hipotecas, revisando para ello el impuesto que grava las transmisiones patrimoniales en el ámbito de los bienes inmuebles y proponiendo la regulación de fondos de inversión inmobiliaria que tomen como activo las hipotecas sobre inmuebles.

El documento, deslinda las actuaciones en materia de vivienda de las estrictamente urbanísticas si bien, centrando en sus contenidos la necesaria descentralización organizativa, la intervención fiscal en la regulación de actividades que incidieran directa o indirectamente en la especulación sobre suelo (ya fuera reteniendo este, ya fuera desocupando las viviendas). Previó algunas medidas dirigidas a la cuantificación de las magnitudes manejadas para la resolución del problema (suelo urbano o urbanizable existente, viviendas desocupadas existentes, etc.), e introdujo las técnicas de concertación económica, y economía mixta, al apoyar decididamente la actuación de las cooperativas tanto en vivienda como suelo, y la creación de empresas mixtas, fuertemente participadas por el capital público cuya finalidad fuese asegurar una adecuada financiación de las actuaciones a desarrollar.

La preocupación por los colectivos desfavorecidos en el acceso a la vivienda, no se concretó más que parcialmente, aunque las referencias fueran constantes en el documento, pues las medidas parecían orientarse más a operaciones urbanísticas que asegurasen mínimos de equipamientos y salubridad, evitando el chabolismo, y a agilizar el mercado de viviendas en alquiler, fuertemente ralentizado por la legislación de Alquileres de 1964, ya examinada.

---

<sup>(1184)</sup> Remoción que esos términos vendrá posteriormente a recoger el texto constitucional en el artículo 9, respecto de la actuación de los Poderes Públicos

### 1º. LA NUEVA POLÍTICA SOBRE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

La política de Viviendas de Protección Oficial sufrió una transformación importante en 1978 con la promulgación del Real - Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre<sup>(1185)</sup> y el Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre<sup>(1186)</sup>, manteniéndose la vigencia del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por la Orden de 24 de julio de 1968, en tanto en cuanto no se opusiese al nuevo texto legal<sup>(1187)</sup>. La reforma normativa trajo causa en la reiterada necesidad de emprender una definitiva clarificación normativa aplicable y en la no menos importante ausencia de un sistema financiero que respaldase las actuaciones el intento legislativo de clarificación<sup>(1188)</sup>. Las líneas maestras contenidas en el Real Decreto- Ley apuntaban a la necesidad de operar una liberalización del mercado y una ayuda estatal a las familias con unos bajos niveles de rentas, así como el establecimiento de una sola categoría de Viviendas de Protección Oficial. Las tasas de desempleo en el sector de la construcción así como las carencias que ocasionaba la crisis económica y que exigían una reactivación del sector, fueron otros de los aspectos relevantes de dicha reforma, que abogaba por “una nueva concepción del sistema financiero de la vivienda basado en la creación de un amplio mercado secundario de hipotecas”<sup>(1189)</sup>. Pero las disposiciones contenidas en el Real Decreto Ley no debieran considerarse sino en el contexto del paquete de reformas normativas existentes en el momento. Medidas que comprendían la reforma de la legislación sobre suelo, la de fomento para la construcción de

---

(1185) RCL 1978, 2419, BOE de 8 de noviembre de 1978

(1186) RCL 1979, 126, BOE de 16 de enero de 1979.

(1187) La Disposición Final Primera del RD 3148/78 de 10 de Noviembre señalaba que en las materias no reguladas en dicha disposición se acudiría a las normas establecidas en el Texto refundido de 12 de Noviembre de 1976 y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de Julio de 1968.

(1188) Según establece la Exposición de Motivos de la norma.

(1189) Sic. Exposición de Motivos Párrafo segundo.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

viviendas, la de arrendamientos de viviendas, y la de reorganización administrativa del Instituto Nacional de la Vivienda.

En el Real Decreto-Ley 31/78 la financiación de las viviendas se aseguraba mediante convenios con entidades financieras en los que éstas aportaban un determinado volumen de financiación a determinados tipos de interés inferiores a los de mercado, y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo subsidiaba dichos tipos de interés. Lo que permitía la homogeneización de las normas sobre financiación que habían dado lugar al Decreto de 11 de marzo de 1977<sup>(1190)</sup> sobre el establecimiento de créditos para financiación y adquisición de Viviendas de Protección Oficial.

### **A. CONCEPTO DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL**

En lo que al concepto de Vivienda de Protección Oficial se refiere el artículo 1º del Real Decreto Ley 31/78 las define como:

"Las destinadas a domicilio habitual permanente, tengan una Superficie útil máxima de 90m<sup>2</sup> y cumplan las condiciones especialmente, respecto a precios y calidad que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto Ley y sean calificadas como tales".

De ahí, que la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial exigiese el cumplimiento de una serie de requisitos:

- Superficie útil máxima de 90 m<sup>2</sup>
- Ocupación habitual y permanente
- Calificación Definitiva como tal
- Condiciones específicas de precio y calidad.

---

<sup>(1190)</sup> RCL 1977, 566, BOE de 17 de marzo de 1977.

En lo que respecta a la Superficie Útil máxima de las viviendas entendemos con Guillen Zanón Y Zuñiga Molleda<sup>(1191)</sup> que el Real Decreto- Ley estaba consagrando una reserva de Ley al exigir una determinada Superficie para las Viviendas de Protección Oficial. La Superficie exigida para las Viviendas de Protección Oficial estriba en consideraciones positivas tanto sociales como económicas, pudiera pensarse que la construcción de viviendas con una Superficie máxima que no excediera de los 90m<sup>2</sup>, pondría fin a la práctica de edificar viviendas superiores a los 200m<sup>2</sup>, que en el período anterior habían podido edificarse gracias a la promoción de las cooperativas y en el marco de otros regímenes protectores.

### **a) La vivienda como domicilio habitual y permanente**

Otro carácter relevante es la ocupación habitual y permanente de la Vivienda de Protección Oficial. La necesaria ocupación de la Vivienda construida se exigía con visos a la resolución del problema de viviendas desocupadas.

Es, hasta cierto punto congruente con la política adoptada la exigencia como requisito que las viviendas se destinen a domicilio habitual y sean ocupadas tras su construcción<sup>(1192)</sup>. Así, el Real Decreto 3148/78 que desarrolla la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial incluía una definición sobre lo que deba entenderse por habitualidad y por "domicilio permanente".

Según el precepto transcrito se entiende por domicilio permanente:

"El que constituya la residencia del titular, bien sea propietario o arrendatario, y sin que pierda tal carácter por el hecho de que éste, su cónyuge o los parientes de uno u otro hasta el tercer grado, que convivan con el titular, ejerzan en la vivienda

---

<sup>(1191)</sup> *Comentarios a la legislación de Viviendas de Protección Oficial*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, Madrid, 1982, pág. 60.

<sup>(1192)</sup> Recuérdese que la legislación sobre Viviendas de Renta Limitada se refería también a esta finalidad, según establece el artículo 27 de la Ley de Renta Limitada.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

una profesión o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación".

La norma remitía a lo que se deba entender por habitualidad introduciendo un plazo de tres meses. Así, la vivienda está desocupada cuando permanecía más de tres meses sin ser habitada.

En otro orden de ideas la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha supeditado la concesión de los beneficios que la legislación otorga a las Viviendas de Protección Oficial al cumplimiento de este requisito, es decir a que las Viviendas tengan como fin ser domicilio habitual y permanente, motivando en caso contrario el correspondiente Desahucio administrativo de la Vivienda<sup>(1193)</sup>.

Esta regla tiene una excepción para el caso de las viviendas de emigrantes. Así, mediando justa causa no se exige la ocupación de la Vivienda en los tres meses. Es lugar común, referenciar en este punto el contenido del Decreto 1027/70 de 21 de marzo<sup>(1194)</sup> relativo a la emigración que excepcionó el supuesto para el caso en que se

---

(1193) Vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1984. (RCJ 1984, 2642). Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado Iribaren-Negrão, que atiende al supuesto de Desahucio Administrativo de una Vivienda en aplicación del artículo 27 del Texto de la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 1963- ya estudiado- doctrina que resulta de aplicación respecto de una vivienda adjudicada por la extinta Obra Sindical del Hogar, en este régimen de protección y cuyos caracteres han sido afirmados en posteriores sentencias del Supremo. Así, que en supuesto similar al anterior, con resultado de desahucio administrativo afirma lo siguiente:

"Si uno de los principios rectores que inspiran esta legislación sectorial es facilitar el acceso al mayor número de necesitados, la finalidad social que se persigue sólo puede lograrse cuando el beneficiario destina de manera efectiva la vivienda adjudicada a hogar familiar, a salvo las ausencias accidentales o la concurrencia de justas causas que le puedan exonerar temporalmente de su material presencia en la misma." (Considerando Primero de la Sentencia).

También en este sentido STS de 5 de Junio de 1986 (RCJ 1986, 6600), Ponente: Excmo. Sr. D.: Paulino Martín Martín, que recoge nuevamente el supuesto de Desahucio Administrativo por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente

(1194) RCL 1970, 650, Así como el Real Decreto 1375/77, de 2 de junio, respecto, en su caso, a las Viviendas Sociales.

produjese la emigración hacia y durante el tiempo en que se permaneciese en el extranjero.

No obstante lo cual, no debe olvidarse que la ocupación habitual y permanente de la vivienda había sido ya objeto de atención en la Ley 24/77 de 1 de abril<sup>(1195)</sup> en torno a las expropiaciones de las Viviendas de Protección Oficial, por desocupación habitual de la misma. Norma que desarrolló las previsiones contenidas en la Ley de expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954<sup>(1196)</sup>, respecto de los procedimientos especiales de expropiación forzosa y en concreto de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

La Ley 24 /77 dispone que:

“Existirá causa de interés social a efectos de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las Viviendas de Protección Oficial construidas directamente por el Ministerio de la Vivienda, los Organismos dependientes del mismo y las Entidades oficiales que sin ánimo de lucro hubiesen financiado en su totalidad con fondos públicos su construcción, y se hayan cedido en régimen de venta, en los siguientes casos:

1. cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda a no ser que la desocupación obedezca a justa causa
2. Cuando la vivienda se utilice para fines distintos del de domicilio del propietario su cónyuge, ascendientes o descendientes.

---

<sup>(1195)</sup> BOE de 4 de abril de 1977.

<sup>(1196)</sup> Artículos 71 a 75 de la Ley y artículos 87 a 91 del Reglamento de Expropiación Forzosa de aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (RCL 1957, 843, BOE de 20 de Junio). Ha de tenerse en cuenta que la normativa sobre expropiación forzosa en esta materia es de aplicación subsidiaria, según señala el artículo 91 del Reglamento de Expropiación Forzosa citado.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

3. Cuando sus adquirentes utilicen otras vivienda construida con le protección del Estado excepto las ocupadas por titulares de familiar numerosas, en los casos y condiciones legalmente establecidos”.

Con las precisas modificaciones organizativas que llevan a la sustitución del Ministerio de la Vivienda por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en 1979 sorprende la pervivencia de este precepto, así como de la norma en el que se contiene, sin que se haya operado hasta la fecha adaptación de sus previsiones<sup>(1197)</sup>.

La previsión contenida en la Ley 24/77 es completada además con la consideración de infracción muy grave dicha desocupación de conformidad con la legislación de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1198)</sup>.

Esta norma fue completada por el Real Decreto 943/78 de 14 de abril<sup>(1199)</sup>, que a su vez completó la Orden de 19 de enero de 1978<sup>(1200)</sup> introduciendo el procedimiento de regularización<sup>(1201)</sup> de las situaciones

---

(1197) Entendemos es preciso se opere una modificación de esta norma por cuanto contempla un supuesto expropiatorio que opera como medida sancionadora para una hipótesis concreta de Vivienda construida directamente por el Ministerio competente (ya sea Vivienda, Obras Públicas, o Fomento) pero que sin embargo desconoce los supuestos en los que la Vivienda aún siendo calificada como de Protección oficial, no es financiada en su totalidad con fondos públicos. Supuesto creciente, que no encuentra justificación normativa para incoar procedimiento expropiatorio por incumplimiento de la función social de la propiedad. Entendemos por ello que esta norma debe o bien modificarse para incorporar la asunción competencial de las restantes administraciones públicas y los supuestos de promoción privada o bien derogarse en la medida en que pudiera afectar al orden constitucional de competencias en materia expropiatoria.

(1198) Artículo 2 de la norma.

(1199) Sobre esta norma puede verse: Moreno Gil, Oscar, *Expropiación Forzosa. Legislación y Jurisprudencia comentadas*. Civitas. Madrid. 1983.

(1200) BOE de 28 de enero de 1978, núm. 24).

(1201) El procedimiento de regularización de situaciones se regula en los artículos 4 a 10 del RD 943/78, en los que se dispone que las viviendas que resultaren de la incoación de un expediente sancionador previo a la expropiación forzosa que no estén siendo utilizadas como domicilio habitual se adjudicarían a los usuarios reales que lo solicitaran por el precio de venta legalmente aplicable en el momento en que se produjera la nueva

que motiven la incoación del procedimiento expropiatorio de una vivienda de Protección Oficial.

Las Viviendas expropiadas debían destinarse además a la finalidad por la que fue establecido el régimen de protección oficial, pues debe prevalecer el interés público sobre el interés privado. La jurisprudencia ha referido que la ocupación habitual y permanente de la vivienda como causa de incoación de un expediente sancionador constituye a la vez una infracción muy grave de la legislación de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1202)</sup>, y puede dar lugar al desahucio administrativo<sup>(1203)</sup>.

---

adjudicación (Artículo 4). Previéndose además, que si el ocupante o usuario real de la vivienda la hubiera adquirido en propiedad por transmisión del adjudicatario del Instituto Nacional de la Vivienda o la extinta Obra Sindical del Hogar o por quienes de aquél trajeren causa, podrían regularizarse la situación sin necesidad de incoar el correspondiente procedimiento expropiatorio (artículo 9).

El procedimiento de regularización- no obstante puede no ser aplicable para los supuestos en los que el adjudicatario de vivienda aún siendo público y la falta de utilización de la vivienda como domicilio habitual y permanente ello no esté ocasionando incumplimiento alguno de la función social de la propiedad. Tal y como fue puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de septiembre de 1987, para el caso de las viviendas adjudicadas a los Ayuntamientos que estos ceden para ser ocupadas por maestros de escuela, (funcionarios). La Sentencia en cuestión (RJC 1987, 7731) cuyo ponente fue el Excmo. Sr. D.: Antonio Bruguera Mante, resuelve un supuesto de vivienda como casa- habitación de maestros, siendo adjudicatario de la Vivienda el Ayuntamiento de Cantalejo (Segovia).

<sup>(1202)</sup> Así STS de 10 de noviembre de 1982 (RCJ 1982, 7250, Ponente: Excmo. Sr. D.: Ricardo Santolaya Sánchez), que contiene un supuesto de aplicación del artículo 2 de la Ley 24/77, permite concluir que la expropiación de una vivienda desocupada no tiene como sanción muy grave la expropiación forzosa, sino que en todo caso en la medida en que cumplen los requisitos contenidos en la Ley 24/77 se comete una infracción muy grave que lleva aparejada la incoación del correspondiente procedimiento administrativo de expropiación forzosa.

Sobre la pertinencia de acudir a la expropiación forzosa de la vivienda cuando se cumplen los requisitos vid. también Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1983 (RCJ 1983, 3388). Ponente: Excmo. Sr. D.: Paulino Martín Martín.

<sup>(1203)</sup> Así en STS de 23 de febrero de 1987 (RCJ 1987, 3311, Ponente: Excmo. Sr. D: Manuel Garayo Sánchez) se reitera la doctrina del tribunal al respecto señalándose en el considerando jurídico 4º de la Sentencia apelada que :

“El uso de las (Viviendas de Protección Oficial) acogidas a su régimen será exclusivamente el de residencia habitual y permanente sin que



---

**B. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO A LAS EDIFICACIONES  
COMPLEMENTARIAS Y EQUIPAMIENTOS**

La protección contenida en el Real Decreto - Ley 31/78 no comprendía solo la edificación destinada a vivienda en sentido estricto sino que ésta comprendía:

- Locales de Negocio
- Garajes y trasteros
- Talleres artesanos y los anejos a viviendas de labradores, ganaderos, y pescadores
- Edificaciones complementarias<sup>(1204)</sup>.

---

bajo ningún pretexto pueda dársele otro distinto.. y se prevé como causa de desahucio la de no adecuar la utilización a dicha exigencia por parte del adjudicatario o beneficiario, contrariando de esta manera - como señalan Las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de Noviembre de 1978 (RCJ 1978, 4185) y de 29 de octubre de 1980 (RCJ 1980, 3961) y de esta sala de 21 de septiembre de 1983 el fin esencial del régimen de viviendas protegidas que no es otro que el de satisfacer necesidades reales, permanentes, y actuales debiendo impedirse son la oportuna resolución del contrato que creaciones de estricto carácter social se transformen mediante El no uso en una alteración de los propósitos normativos”.

(1204) Se entienden por tales las edificaciones instalaciones y servicios complementarios para fines religiosos, culturales, comerciales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, políticos, recreativos, y en general todas aquellas obras destinadas a equipamiento social, siempre que formen parte de núcleos de población constituidos al menos en un 50% por Viviendas de Protección Oficial. En este caso - señala el artículo 2: “Será la legislación urbanística, en general y el planeamiento en particular, los que determinen dichas edificaciones”. En lo que respecta a las edificaciones complementarias y equipamiento primario. Este concepto se va a extender a muy diversas edificaciones establecidas en el planeamiento municipal. Respecto de su tratamiento fiscal en algunos casos se sobrepasa la consideración de sistemas locales, pudiéndose considerar como Sistema General, (como es el caso de un Hospital incluido en la bonificación de un 90% del Impuesto de Plusvalía, según señala la STS de 15 de abril de 1996. Esta Sentencia señalaba: “En lo que respecta al caso de autos, el apartado 2 a) del artículo 1 del Real Decreto Ley 12/80 de 26 de septiembre extiende los beneficios fiscales de las Viviendas de Protección Oficial y por lo tanto la bonificación del 90% discutida, a las ejecuciones de obras directamente formalizadas entre el promotor y el contratista para el equipamiento comunitario primario que consista en la construcción de edificios destinados al servicio Público del estado y sus Organismos Autónomos, Entidades Territoriales o Corporaciones Locales, Iglesias capillas, destinadas al culto y centros docentes. (Fundamentos jurídico Segundo de la sentencia). Para añadir, in fine: “No

**a) Locales de Negocios anejos a una Vivienda de Protección Oficial**

El Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre<sup>(1205)</sup> establece en el artículo 2º que la Protección Oficial se extenderá también a los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda, siempre que su superficie útil no exceda del 30% de la superficie útil total. Se añade además que estos locales de negocio habrán de situarse en plantas completas y distintas de las que se destinen a viviendas.

La previsión del artículo 2 añade además, que cuando un promotor construya más de cien viviendas podrá agrupar la indicada superficie, destinada a locales de negocio, en edificio independiente siempre que esté situado en terrenos contiguos a los ocupados por aquellas, forme con los edificios de viviendas conjunto urbano y se incluya en el mismo proyecto.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha destacado la importancia de la superficie del Local para la inclusión o no en el ámbito

---

puede alterar la situación, ni la calificación urbanística de los terrenos en los que construya el edificio, ni la ausencia de previsiones de planeamiento, ya que la norma antes referida conecta directamente al concepto genérico de equipamiento comunitario primario, con la específica construcción de edificios destinados al Servicio Público de entes territoriales, sin hacer matizaciones, por lo que no cabe introducir excepciones, que desvirtuarían la finalidad protectora de esos servicios públicos a los que sirven las edificación destinatarias de la bonificación. En su caso complementariamente también le es de aplicación al Real Decreto Ley 12/80 a la construcción de una edificación de nueva planta para la ubicación de los servicios de archivos y oficinas administrativas como señalaba en su caso la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1995. Sentencia en cuyo fundamento jurídico Segundo se hacía mención expresa a la inexistencia de una definición legal de que deba entenderse por equipamiento comunitario primario. Así, la protección no solo se extendía al equipamiento comunitario primario sino que también comprendían las obras de rehabilitación de los edificios de equipamiento complementarios, en virtud de lo reseñado en la STS de 9 de septiembre de 1995.

<sup>(1205)</sup> BOE de 16 de enero de 1979. Debe tenerse en cuenta la disposición Final Primera de esta norma por cuanto establece que en las materias no reguladas por el mismo debían aplicarse las normas establecidas en la legislación de Viviendas de Protección Oficial, Texto refundido de 12 de Noviembre de 1976 y Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de Julio de 1968 - textos examinados en la primera parte de este trabajo.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

de protección de las viviendas de Protección Oficial<sup>(1206)</sup>. No obstante lo cual, la doctrina<sup>(1207)</sup> ha planteado los posibles efectos derivados cuando la Superficie Útil del local excediera del 30% de la Superficie útil total así como la progresiva reducción de esta exigencia a medida que se intensificaba la aplicación de la normativa y se incluía como requisito para la misma la necesaria vinculación registral.

Así para el supuesto de extralimitación en la Superficie el Prof. Guillén Zanón estima que amén de incidir en la seguridad jurídica la

---

(1206) Sobre la inclusión en el concepto de Vivienda de Protección Oficial a los locales de Negocio Vid. entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1995, (RCJ 1995, 9956) que señala en su fundamento de Derecho Segundo:

“Es innegable que los locales de negocio, incluidos en los bloques de viviendas a que se refieren las escrituras públicas de declaración de obra nueva y división horizontal, cuya exención por actos Jurídicos documentados se discute, están incluidos en el concepto de Viviendas de Protección Oficial, y por tanto tienen derecho a los correspondientes beneficios fiscales que a continuación analizamos, toda vez que se ha probado que no superen el límite del 30% de la Superficie total, siendo inadmisibles los argumentos mantenidos en la sentencia apelada que ha interpretado la expresión viviendas de protección oficial” que a parece en el artículo 48.1, B) 16 del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados, de modo restrictivo, que es cosa distinta y “contra legem”.

Pues como ha quedado demostrado todas las normas legales y reglamentarias han incluido siempre los locales, es más la tendencia que ha seguido este régimen administrativo de fomento ha sido la de ampliar constantemente el campo objetivo de la protección que se ha extendido a actuaciones tales como la rehabilitación de viviendas, el equipamiento comunitario e incluso las obras para ahorro energético, lo cual demuestra claramente cual es la “ratio legis” del régimen de Viviendas de Protección Oficial, alejado por completo de la idea restrictiva de limitarlo a lo que es estrictamente la vivienda como ha hecho la sentencia apelada, y como defiende el Principado de Asturias (que en el supuesto correspondiente había manifestado una orientación diferente)”.

(1207) Así entre nosotros: Guillén Zanón y Zuñiga Molleda: *Comentarios a la Legislación de viviendas de Protección Oficial*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid. 1982. Págs.82-86; Villar Ezcurra: *La protección pública a la Vivienda*. Montecorvo. Madrid. 1981. Págs. 288-295; Iglesias González, F: *Régimen jurídico de la Protección a la Promoción y Adquisición de viviendas*. Aranzadi. Navarra. 2000, Págs.91-124; Muñoz Castillo, J: *El derecho a una Vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Colex. Madrid. 2000. Págs. 39- 42; Rebolledo Varela, A. L.; “Viviendas de Protección Oficial. Aproximación a su régimen Jurídico”. Derecho Privado y Constitución. Núm. 6. Año 3 .1995. Madrid. Págs 135 -176.

falta de pronunciamiento expreso de la normativa sobre el particular se interpretó en un doble criterio, inicialmente con criterio restrictivo dirigida a buscar la unidad del expediente administrativo y por ello el exceso de superficie provocaba la no inclusión en el concepto, con perjuicio de las Viviendas de Protección Oficial construidas a las que el local estaba anejo. Posteriormente, la protección a la vivienda se sostuvo de manera independiente a la protección de los locales, por cuanto éstos podrían exceder del 30% de la superficie útil, con lo que no les afectaba la protección otorgada a la vivienda.

Posteriormente en 1987, el RD 1494/87 de 4 de diciembre<sup>(1208)</sup> suprimió la ampliación a los locales del ámbito de protección de la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial.

En otro orden de ideas, la jurisprudencia ha contemplado también los supuestos de desahucio de locales anejos a Viviendas de Protección Oficial, por incumplimiento del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1209)</sup>, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo de desahucio no tiene carácter sancionador, sino que se configura como un procedimiento especial, independiente de los establecidos en materia de infracciones administrativas<sup>(1210)</sup>.

---

<sup>(1208)</sup> Artículo 4.3 de la norma citada.

<sup>(1209)</sup> Así en STS de 22 de Julio de 1985 (RCJ 1985, 3924) Ponente: Excmo. Sr. D. Saturtino Gutiérrez de Juana, que en aplicación del artículo 138 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 declara procedente el desahucio de local de negocio anejo a Vivienda de Protección Oficial, por cesión a persona ajena para el desempeño de una actividad diferente; o la STS de 13 de Julio de 1985 (RCJ 1985, 5101) Ponente: Excmo. Sr. D. José María Sánchez Andrade y Sal, respecto de supuestos de Desahucio por alteración del destino al que fue adjudicado el local (y en este caso infracción del artículo 30 párrafo primero causa 2ª del Decreto de 12 de noviembre de 1976 sobre Viviendas de Protección Oficial); y la STS de 21 de abril de 1986.

<sup>(1210)</sup> Sobre este particular y en relación con lo anteriormente expuesto resulta de interés la Sentencia de 9 de marzo de 1987 (RCJ 1987,7132) Ponente: Excmo. Sr. D.: Antonio Bruguera Mate relativa a la alteración de destino de un local que motiva desahucio administrativo. La sentencia contiene una interesante reflexión sobre la asimilación de los locales de negocio a las Viviendas de Protección Oficial en el fundamento jurídico tercero de la misma.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

En otro orden de ideas, la intervención urbanística en los conjuntos de Viviendas de Protección Oficial, con objeto de la remodelación urbana puso de manifiesto la necesidad de proceder también al traslado de los locales de negocio. Sin que ello diera lugar a indemnización alguna<sup>(1211)</sup>, y ello por cuanto debía procederse con posterioridad a la adjudicación de nuevo locales de negocio una vez operada la remodelación.

### **b) El garaje como superficie útil protegida de la Vivienda de Protección Oficial**

Los Garajes fueron incorporados al concepto de Vivienda de Protección Oficial en el artículo 7 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de Julio de 1968. Para entender que un Garaje forma parte de la protección de la Vivienda se precisa que tenga la consideración de anejo inseparable de ésta. Se desprende este requisito del apartado c del artículo 2º del Real Decreto 3148/78 que aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1212)</sup>.

No puede entenderse la extensión de la protección de la Vivienda al garaje sin tomar en consideración el aumento progresivo de vehículos automóviles en la década de los 60, que motivó la necesaria referencia a los garajes como elementos constructivos integrantes del concepto de vivienda, no obstante exigirse el cumplimiento de una serie de requisitos.

---

<sup>(1211)</sup> Sobre este particular, STS de 7 de diciembre de 1990, (RCJ 1990, 10035). Ponente: Excmo. Sr. D.: José Ignacio Jiménez Hernández. Las operaciones urbanísticas de remodelación y rehabilitación urbana serán objeto de atención en el Capítulo VII del presente.

<sup>(1212)</sup> La STS de 26 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3895) Ponente: Excmo. Sr. D.: Antonio Fernández Rodríguez. Sala primera de lo Civil del Tribunal Supremo señaló que para que el garaje entre dentro de la noción de Vivienda de Protección Oficial es preciso que se encuentre vinculado a la vivienda, ya que de no ser así, tienen la consideración general de local comercial y su precio será libre, con relación a este particular la plaza de garaje no vinculada tiene la consideración de local comercial y por lo tanto es libre, por lo que nunca dará lugar a sobreprecio.

Con carácter general, la plaza de garaje debe ser adecuada a su fin, lo que comprende tanto las dimensiones necesarias para hacerlas aptas de albergue de automóviles de uso ordinario como los elementos superficiales accesorios que permitan las maniobras adecuadas y suficientes de los mismos dentro de los locales que comporta la obligación de entregar apto el inmueble y a la plena utilidad del comprador, para permitir el uso normal de la plazas adjudicadas. En razón de ello, se estima situación de incumplimiento contractual cuando el espacio no se ajusta en dimensiones, accesos y conveniente uso previsto negocialmente. Es por ello que la Superficie del Garaje deba ser suficiente para el vehículo incluyéndose también las rampas y zonas de maniobra<sup>(1213)</sup>. La determinación de cual deba ser la anchura de la plaza venía determinada por las Ordenanzas técnicas de las Viviendas de Protección Oficial.

Así, la Ordenanza núm. 34<sup>(1214)</sup> dedicada a los Garajes señalaba que la dimensión mínima por plaza sin considerar accesos sea de 2.20 por 4.50 metros. Siendo la superficie mínima útil de los garajes de 20 metros cuadrados por vehículo, incluida en ella la que corresponde a las aceras, pasillos de maniobras, por no la destinada a servicios sanitarios, si los hubiese, u otros usos (como almacenillos, vestíbulo de llegada de ascensores, etc). Siendo la superficie máxima permitida de 30 metros cuadrados por vehículos<sup>(1215)</sup>. Si se incumplía este requisito

---

<sup>(1213)</sup> Como también afirma la STS de 28 de octubre de 1989 ( RCJ 1989, 7579). Ponente: Excmo. Sr. D.: Francisco González Navarro, que establece que en la Superficie Útil se han de incluir los elementos comunes del garaje (rampas, zonas de maniobra) cuando están al servicio del automóvil no sólo para su ocupación y maniobra sino también para su rodaje y desplazamiento. Sentencia ésta que resuelve Recurso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo a resultas de la adjudicación de una plaza de Garaje en Málaga, que incumple la ordenanza sobre edificación

<sup>(1214)</sup> Punto 3, 4 y 5 de las Ordenanzas Provisionales de Viviendas de Protección Oficial de 20 de mayo de 1969.

<sup>(1215)</sup> La STS de 16 de marzo de 1996 del Tribunal Supremo, Sala 3ª destacó que los garajes tienen una Superficie útil distinta cuanto menos en su Superficie máxima y mínima de 20 a 30 m<sup>2</sup> útiles con carácter general. Así también la STS de 3 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3640). Ponente: Excmo. Sr. D.: Pedro Estaban Álamo. Sentencia que incidía en la superficie mínima de 20 metros cuadrados, así como en la procedencia de contar en dicho cálculo a la superficie destinada a la rampas de acceso.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

se cometía infracción muy grave tipificada en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, que comportaba además de la sanción, la obligación de acomodar lo edificado<sup>(1216)</sup>.

De lege ferenda se propone la modificación normativa a este respecto y la elaboración de nuevas ordenanzas técnicas sobre Viviendas de Protección Oficial que tomen en consideración las nuevas necesidades de vehículos, así como sus dimensiones.

### **c) Los trasteros como anejos incluidos en el ámbito de protección de las Viviendas de Protección Oficial**

La inclusión de los trasteros como anejos protegidos por la legislación de Viviendas de Protección Oficial se condicionó también al igual que sucediera con los garajes a su efectiva vinculación a la vivienda de Protección Oficial<sup>(1217)</sup>, de tal suerte que la falta de vinculación a la vivienda lo conceptuaba como un local comercial de precio y venta libre.

Las modificaciones obras y reformas que sobre los mismo se operaban fueron con frecuencia objeto de la incoación de un expediente sancionador<sup>(1218)</sup>. Con respecto a los trasteros hay que tener presente

---

<sup>(1216)</sup> La Sentencia de 28 de octubre de 1989 antes citada, resolvió Recurso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo a resultas de la adjudicación de una plaza de Garaje en Málaga, que incumplía la ordenanza núm. 34 sobre edificación de Viviendas de Protección Oficial, lo que fue calificado por el tribunal como “una infracción muy grave que comportaba además de la sanción la obligación de acomodar lo edificado a la ordenanza infringida

<sup>(1217)</sup> En la STS de 26 de mayo de 1989 se pone de manifiesto que su carácter viene determinado - como sucediera en el supuesto del garaje- por su vinculación o no a la vivienda, registralmente y en proyecto.

Es interesante la afirmación que hace la sentencia en torno a la conceptualización de lo que se entienda por trastero, Siendo su elemento definitorio más importante la vinculación. En este sentido, si el trastero no está vinculado se consideraría como un local comercial, a los efectos del porcentaje máximo de las mismas. Lo que significa que el trastero desvinculado es de precio y venta libre.

<sup>(1218)</sup> Así, sucede por ejemplo en la STS de 19 de julio de 1989 (RCJ 1989, 6030) Ponente: Excmo. Sr. D.: Mariano de Oro- Pulido y López, que consideró infracciones graves la realización de obras no autorizadas en trastero vinculado a un Vivienda de Protección Oficial.



que se les va a aplicar análogo régimen que el aplicado para los garajes, según se desprendiese del Reglamento de las Viviendas de Protección Oficial. A los efectos de la vinculación a una vivienda, se establecían límites de superficie y de venta<sup>(1219)</sup>.

Así la ordenanza núm. 34. apartado 10 de aprobada por Orden de 20 de mayo de 1969<sup>(1220)</sup> señalaba que se admitirían como trasteros anejos a las viviendas “los locales destinados a este fin exclusivo, sin incorporación posible a aquellas, y que tengan un solo acceso directo desde zonas comunes de circulación del edificio- portales, galerías, etc.

Así mismo se apunta que en el caso de viviendas unifamiliares el acceso al trastero debía hacerse desde el exterior de los mismos y la superficie de iluminación exterior de los mismos si la hubiera estaría situada por encima de 1, 80 metros del nivel del suelo del local. Limitándose su superficie útil en un máximo del 15 % de la superficie útil de la vivienda a la que está adscrito. No pudiendo superar el precio de venta del 10 % del precio total de la Vivienda<sup>(1221)</sup>

---

<sup>(1219)</sup> Iglesias González, F. ha considerado injustificada la limitación de superficie de los mismos para el supuesto en que el trastero no estuviese protegido (En *Régimen Jurídico de la Protección a la Promoción y Adquisición de Viviendas*. Aranzadi. 2000. Pág 100). Entendemos no obstante que la ordenanza provisional no hace alusión a esta distinción, pudiendo entenderse que la limitación únicamente opera para los trasteros vinculados a las viviendas y no para aquellos que no lo estuviesen pues en ese caso - según apuntaba la jurisprudencia analizada- perderían la condición de trastero y serían calificados únicamente como locales comerciales, de precio y venta libre. Vid. además en este sentido la ampliación del ámbito de protección ex Artículo 2 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

<sup>(1220)</sup> Téngase presente que esta norma se declaró aplicable a las Viviendas de Protección Oficial al amparo de la disposición Transitoria 6º del RD de 10 de Noviembre de 1978, que establecía que “en tanto no se aprueben las normas técnicas de diseño calidad previstas en su artículo 5º regirán, respecto al diseño, las presentes ordenanzas provisionales”.

Estas ordenanzas fueron modificadas posteriormente por la Orden de 4 de mayo de 1970 (1970, 823) y de 16 de mayo de 1974 (RCL 1974, 1066) y 21 de febrero de 1981 (RCL 1981, 520). Es justamente en las modificaciones posteriores donde se añade este apartado a la ordenanza núm. 34 que no se contemplaba con anterioridad.

<sup>(1221)</sup> En este sentido artículo 2. Apartado C del RD 3148/78 de 10 de Noviembre.



**d) Talleres artesanos y los anejos a viviendas de labradores, ganaderos, y pescadores**

Esta previsión aparecía contenida en el Artículo 2 apartado B del RD 3148/78 de 10 de noviembre por el que se desarrolla el RD- Ley de 31 de octubre de 1978 sobre política de Vivienda. Para poder ser incluidos en el ámbito de protección se exige que el presupuesto de ejecución material no exceda la mitad del importe del mismo presupuesto de las viviendas ni el coste de ejecución material del metro cuadrado de superficie útil exceda del de la vivienda.

**e) Las edificaciones complementarias incluidas en el ámbito de protección de las Viviendas de Protección Oficial**

Se entienden por tales las edificaciones instalaciones y servicios complementarios para fines religiosos, culturales, comerciales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, políticos, recreativos, y en general todas aquellas obras destinadas a equipamiento social, siempre que formen parte de núcleos de población constituidos al menos en un 50% por Viviendas de Protección Oficial<sup>(1222)</sup>.

De enorme importancia resulta para nuestro estudio la determinación contenida en la norma respecto a la ampliación de protección a las edificaciones complementarias siendo “la legislación urbanística, en general y el planeamiento en particular, los que determinen dichas edificaciones”.

---

<sup>(1222)</sup> Artículo 2 del RD 3148/78

Así sucedería con la Ley de régimen del Suelo de 1975- ya analizada al incorporar los sistemas Generales y los sistemas locales y los correspondientes contenidos del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y ordenación Urbana de 9 de abril de 1976<sup>(1223)</sup>. A tenor de la cual resulta competencia urbanística: (entre otras):

“Señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos”.

Esta competencia se concretará en las determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento cuya eficacia normativa es indudable<sup>(1224)</sup>, y en particular en las ordenanzas de edificación y uso de suelo municipales.

Así, la Ley del suelo de 1976, establecía que los Planes Generales Municipales de Ordenación deberían contener (artículo 12 de la Ley), entre otros:

“b) Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos”.

Determinación ésta que obtenía mayor grado de precisión si cabe en la descripción operada respecto del contenido de los Planes

---

<sup>(1223)</sup> Aprobada por RD 1346/76 (BOE núm. 144 y 145 de 16 y 17 de junio de 1976).

<sup>(1224)</sup> Sobre el carácter y contenido de los planes de Ordenación Urbana puede consultarse abundante bibliografía. Entre otros a este particular y por las vinculaciones con las determinaciones contenidas en los planes y las ordenanzas de edificación Laso Martínez, *Derecho Urbanístico. Tomo I. Orígenes, principios generales y organización administrativa*. Edit. Montecorvo. Madrid. 1981. Págs.304- 305.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

Parciales de Ordenación<sup>(1225)</sup>). Respecto a estos la Ley disponía que debían contener determinaciones sobre:

“c) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial sin o se hubiere determinado expresamente el número de Viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas”.

Así siguiendo el tenor de la legislación urbanística, todo proyecto de edificación de viviendas tendrá en cuenta los equipamientos, sistemas generales y dotaciones locales<sup>(1226)</sup> correspondientes. Ello ha permitido tradicionalmente incorporar éstos al ámbito de protección de la normativa de Viviendas de Protección Oficial.

La protección a las edificaciones complementarias se amplió en el RD - Ley 12/80 de 26 de septiembre de protección pública a la vivienda, que introdujo la noción de equipamiento comunitario primario<sup>(1227)</sup>. Concepto éste, que se va a extender a muy diversas edificaciones establecidas en el planeamiento municipal.

---

(1225) Los Planes Parciales de ordenación contenían en el decir de la norma las determinaciones de desarrollo del suelo clasificado como urbanizable programado (Artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976).

(1226) Sobre la noción de equipamiento, dotación y Sistema General puede verse; Moreno López, *Dotaciones, Equipamientos Urbanísticos*. Editorial Montecorvo. S.A. Madrid. 1999.

(1227) Por equipamiento hay que entender “todos aquellos centros al servicio de toda la población determinados a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios; aquellas instalaciones y obras cuya implantación, pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, fincas de conducción y distribución y otras análogas.. Sic. en Moreno López, Op. Cit. págs. 102 y ss.

Respecto de su tratamiento fiscal, se incluyen también los sistemas locales, aunque en algunos casos se sobrepasa la consideración de sistemas locales, pudiéndose considerar como Sistema General<sup>(1228)</sup>.

La inclusión de los sistemas generales en el ámbito de protección no se desprende de la normativa sobre Vivienda de Protección Oficial, si bien, la inclusión a efectos tributarios por la jurisprudencia del tribunal Supremo, trae causa en la definición de sistema general y su necesaria distinción respecto de las dotaciones locales.

Para el Prof. Moreno López, por sistema General hay que entender: Aquellos elementos artificiales y naturales del territorio que por su naturaleza y finalidad se encuentran vinculados directamente y por motivos de funcionalidad con la totalidad del resto del territorio municipal o supramunicipal sobre el que se asientan<sup>(1229)</sup>. Con ello quiere decirse que serán sistemas generales los que determinen la estructura general del territorio<sup>(1230)</sup>.

---

(1228) Para el caso de un Hospital incluido en la bonificación de un 90% del Impuesto de Plusvalía, la STS de 15 de abril de 1996 señalaba:

“En lo que respecta al caso de autos, el apartado 2 a) del artículo 1 del Real Decreto Ley 12/80 de 26 de septiembre extiende los beneficios fiscales de las Viviendas de Protección Oficial y por lo tanto la bonificación del 90% discutida, a las ejecuciones de obras directamente formalizadas entre el promotor y el contratista para el equipamiento comunitario primario que consista en la construcción de edificios destinados al servicio Público del estado y sus Organismos Autónomos, Entidades Territoriales o Corporaciones Locales, Iglesias capillas, destinadas al culto y centros docentes. (Fundamentos jurídico Segundo de la sentencia)

Para añadir, in fine:

“No puede alterar la situación, ni la calificación urbanística de los terrenos en los que construya el edificio, ni la ausencia de previsiones de planeamiento, ya que la norma antes referida conecta directamente al concepto genérico de equipamiento comunitario primario, con la específica construcción de edificios destinados al Servicio Público de entes territoriales, sin hacer matizaciones, por lo que no cabe introducir excepciones, que desvirtuarían la finalidad protectora de esos servicios públicos a los que sirven las edificación destinatarias de la bonificación”.

(1229) Moreno López, Op. Cít. Pág. 94.

(1230) La referencia a estos y su vinculación en la estructura orgánica del territorio se reflejan en el articulado de la Ley del Suelo de 1976, y en los

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

No parece acertado, por consiguiente dentro del ámbito de protección de la Vivienda, la inclusión más que de los equipamientos locales, básicos o primarios. Si bien, se constata la inexistencia de una definición legal de que deba entenderse por equipamiento comunitario primario<sup>(1231)</sup>.

Así la protección que la norma dispensa a la Vivienda de Protección Oficial no permitía la deslocalización urbanística de la construcción, pues la inclusión en el ámbito de protección de las edificaciones complementarias como un elemento dotacional de carácter urbanístico así lo atestiguaba.

**f) Los terrenos y obras de urbanización necesarios para llevar a cabo la construcción de acuerdo con las normas, planes parciales y ordenanzas que sean aplicables**

La ampliación del ámbito de protección de la Vivienda a los terrenos prevista en el artículo 2 del RD 3148/78 de 10 de noviembre ha de hacerse teniendo presente que el valor de los terrenos acogidos al ámbito de protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podría exceder del 15 % de la cifra que resultase de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil de la vivienda en el momento de la calificación definitiva, por la superficie útil de la vivienda y demás edificaciones protegidas.

**g) Adquisición y preparación del suelo preferentemente residencial**

En lo que respecta al Suelo en el que deba construirse la Vivienda de Protección Oficial, el Real Decreto-Ley citado introdujo en

---

posteriores reglamentos de desarrollo.

<sup>(1231)</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1995 (Fundamento jurídico Segundo), respecto de la construcción de una edificación de nueva planta para la ubicación de los servicios de archivos y oficinas administrativas en aplicación del Real Decreto Ley 12/80.

el ámbito de aplicación de la normativa: la adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial (Artículo 1).

Cuestión que presume la existencia de suelo apto para ser edificado en el tenor de la legislación urbanística y supone la integración de la política de suelo y de vivienda toda vez, que la intervención administrativa en suelo es intervención en vivienda y viceversa<sup>(1232)</sup>.

### **h) Rehabilitación de viviendas**

La protección dispensada por la normativa a las viviendas no solo se extendía al equipamiento comunitario primario sino que también comprendían las obras de rehabilitación de los edificios de equipamiento complementarios<sup>(1233)</sup>. A ello hay que añadir que en la década de los 80 se opera una importante intervención administrativa en materia de rehabilitación de Viviendas. Intervención que propició la existencia de un conjunto de disposiciones atinentes a tal fin.

Así, la Orden de 24 de noviembre de 1982, sobre rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos<sup>(1234)</sup>. Si bien sobre los posteriores desarrollos de la política de rehabilitación de viviendas volveremos más adelante por cuanto suponen un avance significativo en la política de vivienda no circunscrito a la normativa de las Viviendas de Protección Oficial.

### **i) Obras de mejora de las viviendas que produzcan ahorro energético**

Este supuesto se contempló en el Real - Decreto Ley 12/80 (artículo 1.4º) que señalaba:

---

(1232) Sobre los desarrollos y aplicación de estas previsiones volveremos en el último capítulo de este trabajo.

(1233) STS de 9 de septiembre de 1995.

(1234) RCL 1982, 3294.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

“Las ejecuciones de obra, con o sin aportación de materiales, consecuencia de contratos directamente formalizados entre el titular de la vivienda y el contratista, que tengan por objeto la rehabilitación protegida de viviendas o la realización de mejoras que produzcan en las mismas ahorro en el consumo energético, en la forma y con los requisitos y plazos que reglamentariamente se determinen”.

El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, Decreto 2114/68 de 24 de julio incluyó además dos supuestos más de ampliación del ámbito de protección de la vivienda:

- Las ampliaciones horizontales y verticales de edificios existentes, siempre que constituyan por sí una o más viviendas.
- Los alojamientos contruidos por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda para remediar las necesidades apremiantes de carácter social.

### **C. LA SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL Y TIPOLOGÍA EDIFICATORIA**

Tal y como veíamos, al definir que se entienda por Vivienda de Protección Oficial, la superficie útil máxima de la misma no podía exceder de los 90m<sup>2</sup>(<sup>1235</sup>). La determinación de qué comprenda la superficie útil se hace en el artículo 4º de la norma que señala:

“Se entiende por superficie útil la del suelo de la vivienda, cerrada por el perímetro definido por la cara interior de sus cerramientos con el exterior o con otras viviendas o locales de cualquier uso. Asimismo incluirá la mitad de la superficie de suelo de los espacios exteriores de uso privativo de la vivienda, tales como terrazas, miradores, tendederos u otros hasta un máximo del 10 por 100 de la superficie útil cerrada.

---

(1235) Artículo 1º del Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre.

Del cómputo de la superficie útil queda excluida la superficie ocupada en la planta por los cerramientos interiores de la vivienda, fijos o móviles, por los elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a 100 centímetros cuadrados, así como la superficie del suelo en la que la altura libre sea inferior a 1.50 metros cuadrados.

Cuando se trate de viviendas iguales y dispuestas en columna vertical dentro de un mismo edificio, para el cómputo de la superficies ocupadas en planta por los elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a 100 centímetros cuadrados, se tomará como media aritmética de los valores correspondientes a las viviendas situadas en la planta inferior y supere la columna, siempre que la divergencia entre aquellos valores no sea superior al 100 por 100.

En el caso de edificaciones a las que se extienda la protección oficial de acuerdo con el artículo 2º del presente Real Decreto se entenderá por Superficie útil la que resulte de multiplicar la superficie construida por 0.80”.

El cómputo de la superficie útil queda por tanto delimitado dependiendo de si se trata de edificaciones integradas en el ámbito de protección de la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial, o si por se trata de delimitar la superficie de la vivienda. Para resolver las posibles dificultades derivadas de la existencia de Viviendas de Protección Oficial construidas con anterioridad a la aprobación de la norma, se establece además que éstas no podrán exceder de 90 metros cuadrados útiles, entendiéndose a tal efecto que 1,25 metros cuadrados de superficie construida se computarían como 1 metro cuadrado de superficie útil<sup>(1236)</sup>.

---

(1236) Disposición transitoria quinta del Real Decreto 3148/78.



**D. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CALIFICACIÓN  
DEFINITIVA DE LA VIVIENDA.**

La Calificación Definitiva de la Vivienda como de Protección Oficial, significaba en el tenor de la norma que ésta gozaba de las prerrogativas derivadas de su especial protección. Sin que la obtención de la Calificación Definitiva de una Vivienda de Protección Oficial sirviera para permitir la subsanación de las obras realizadas sin la correspondientes licencia municipal, cuando ésta era preceptiva<sup>(1237)</sup>. El Decreto- Ley 31/78 incorporó, así mismo, la previsión de que las vivienda calificadas definitivamente con arreglo a cualquiera de los regímenes anteriores se sometiesen al régimen de uso, conservación y aprovechamiento y al sancionador establecido en la nueva norma, sin más limitaciones que las derivadas del plazo de duración de los correspondientes regímenes, que se establecía en sus Calificaciones Definitivas<sup>(1238)</sup>. El Reglamento de Viviendas Protección Oficial regulaba en sus artículos 16 - 20 el procedimiento administrativo así como los efectos de la concesión de la cédula de Viviendas de Protección Oficial. Con posterioridad a esta norma, serán las Instrucciones de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de 30 Julio de 1979 sobre tramitación de la Calificación provisional, y la Instrucción de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de 30 de Julio de 1979 sobre la tramitación de la Calificación Definitiva. Procedimentalmente las determinaciones contenidas en las normas respecto del otorgamiento de la calificación provisional de las Viviendas, podía hacerse por silencio positivo si transcurría un mes desde la solicitud y no había respuesta expresa de la administración (Artículo 16 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial)<sup>(1239)</sup>.

---

(1237) STS de 23 de Junio de 1987 (RAJ 1987, 6522). Excmo. Sr. D.: Manuel del Burgo y Marchán.

(1238) Disposición final quinta de la norma.

(1239) La valoración del efecto jurídico del silencio puede verse para este supuesto en Villar Ezcurra, Op. Cít. Págs.410-411; Guillén Zanón, Op.Cít. Págs. 259-262; Muñoz Castillo: *Viviendas de Protección Oficial: El procedimiento Administrativo* Generalidad Valenciana, Consellería d'obres i Transportes, Valencia. 1995.

Sobre los efectos jurídicos- públicos de la Calificación Provisional Definitiva de una vivienda tuvimos ya ocasión de manifestarnos respecto de otros regímenes de protección. No obstante lo cual, las referencias procedimentales contenidas en la normativa de 1978 (Real Decreto- Ley y Reglamento), debía respetar las determinaciones sobre procedimiento administrativo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (antigua LPA). Y ello por cuanto, esta norma hacía expresa mención a la aplicabilidad de sus normas procedimentales sólo en defecto de otra especiales que continuasen en vigor<sup>(1240)</sup>. Procedimientos especiales que fueron objeto del Decreto de 10 de octubre de 1958 y en cuyo listado, no se incluyó mención alguna a los correspondientes a la calificación provisional y definitiva de las Viviendas de Protección Oficial<sup>(1241)</sup>. Sin que esto obste para la aplicabilidad de la normativa procedimental que examinamos, que a nuestro juicio debía haberse incluido en el listado por las especialidades procedimentales que incorpora.

### ***E. LIMITACIONES DERIVADAS DEL PRECIO. PRECIOS MÁXIMOS Y UTILIZACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL***

En lo que respecta a la sujeción de las Viviendas de Protección Oficial a un precio máximo de venta, la doctrina civilista en el ámbito jurídico de la contratación ha establecido la superior validez de lo convenido libremente por las partes, a la hora de verificar los contratos, con independencia de las posibles sanciones, que en su caso, pudieran proyectarse sobre las conductas transgresoras de la normativa prohibitiva del sobreprecio.

---

(1240) Artículo 1.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

(1241) Los únicos procedimientos administrativos, vinculado con la temática que examinamos, que la norma incluye entre los especiales, son los relativos a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en materia de formación, revisión y modificación de planes de urbanismo y proyectos de urbanización; parcelaciones y reparcelaciones urbanas; ejecución de aquellos planes y registro y enajenación de solares de edificación forzosa; así como los de expropiación forzosa, y los procedimientos para otorgar ayuda económica o material en el fomento de las actividades informativas y turísticas, y el procedimiento para desahucio administrativo.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

Así, el Tribunal Supremo<sup>(1242)</sup> señala:

“Todos los motivos están condenados al fracaso ya que pretenden que por las características de las Viviendas de Protección Oficial, deban prevalecer sobre lo convenido o concertado por las partes, las disposiciones normativas contenidas en tal régimen específico de tales viviendas, y al punto ya ha expuesto la sala, que frente a las imposiciones reguladas por tales disposiciones, ha de prevalecer lo convenido libremente por las partes, a la hora de verificar sus respectivos contratos, y con independencia de las posibles sanciones, que en su caso, pudieran proyectarse sobre las conductas transgresoras de tal normativa, y que se adoptasen a tenor de la misma”.

La evolución real de los costes del suelo y de la construcción a partir de 1987, resultó superior al módulo que servía para determinar el precio máximo de la Vivienda de Protección Oficial por lo que promotores públicos y privados abandonan su construcción en las grandes áreas urbanas. Ello no obsta sin embargo a que la valoración de la Vivienda de Protección Oficial se realice en virtud de lo dispuesto en la normativa sectorial correspondiente<sup>(1243)</sup>.

Por último y con relación a la transmisión de Viviendas de Protección Oficial ésta se opera incorporando la Calificación Definitiva y Provisional de las mismas. Así la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial fue complementada mediante la publicación de sendos Decretos y Ordenes Ministeriales que establecían el módulo y el precio máximo de venta de las viviendas sometidas a este régimen de protección. Decretos y Ordenes que o bien se derogaban cuando se publicaba la norma correspondiente al año siguiente o bien simplemente

---

(1242) En Sentencia de 4 de abril de 1994 (RCJ 1994, 3562) Ponente: Excmo.Sr.D. Luisa Martínez Cacerrada Gómez.

(1243) Esto es en la reglamentación sobre Viviendas de Protección Oficial. En este sentido la STS de 9 de febrero de 1995, de la sala 1ª del Tribunal Supremo.

en tanto que norma medida dejaban de aplicarse una vez que hubiera cumplido su función<sup>(1244)</sup>.

La puesta en marcha de las disposiciones contenidas en el Real Decreto- Ley de 31 de octubre dio lugar al Decreto de 27 de octubre de 1978 sobre coordinación de la actividad administrativa en materia de viviendas y construcciones escolares<sup>(1245)</sup>. Sin lugar a dudas la cuestión que subyace al examen de los precios de venta de las Viviendas de Protección Oficial es la derivada de la competencia para su conocimiento para la jurisdicción Contencioso Administrativa o Civil, respecto del contrato de compraventa firmado. La distinción operada en el Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre respecto de la existencia de dos regímenes diferentes según se tratara de promotores públicos o privados de Viviendas de Protección Oficial, trajo como consecuencia una progresiva liberalización en las limitaciones de ventas posteriores de Viviendas de Protección Oficial, para las Viviendas de promoción privada, que materializaría el Real Decreto 727/93 de 14 de mayo<sup>(1246)</sup>.

### **F. RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL**

Tal y como ha expresado el Prof. Beltrán de Felipe<sup>(1247)</sup>, la relaciones existentes entre los administrados y la administración pública

---

(1244) Así Orden de 19 de enero de 1979 ( RCL 1979, 340, BOE de 3 de febrero de 1979) sobre áreas geográficas y módulos aplicables a la fijación del precio de venta y renta de VPO; Orden de 19 de febrero de 1979 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que fija el módulo para la determinación del coste de ejecución material de las de grupo I y II (RCL 1979, 579, BOE de 27 de Febrero de 1979); Orden de 19 de Febrero de 1979 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que fija los precios máximos de venta de las viviendas durante los meses de enero, febrero y marzo de 1979 (RCL 1979, 587, BOE de 27 de febrero de 1979); Orden de 28 de abril de 1980 (RCL 1980, 1009, BOE de 5 de Mayo de 1980 sobre los precios máximos de venta de las viviendas sociales en abril, mayo y junio de 1980;

(1245) RCL 1978, 2530, Publicado en el BOE de 21 de noviembre de 1978.

(1246) Respecto de esta cuestión puede verse: Vazquez de Castro: *Precio y Renta en las Viviendas de Protección Oficial (Doctrina y Jurisprudencia)*. Editorial Aranzadi. 1999. Págs. 46 y ss.

(1247) La intervención Administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial. Editorial LEX NOVA. Madrid. 2000.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

en materia de Vivienda de Protección Oficial, son relaciones de especial sujeción. Con relación al sistema de infracciones y sanciones en vivienda y respecto de la posición del promotor tuvo ocasión de expresarlo el Tribunal Constitucional en STC 66/84 de 6 de Junio. Sentencia cuyo fundamento Jurídico primero señalaba:

“Las sanciones a las que desde la perspectiva de su ejecutividad se contrae el presente proceso de amparo se incluyen, como otras medidas (como son la suspensión de beneficios, la imposición de realización de obras, la descalificación de vivienda, etc), en un cuadro complejo dentro de una relación de sujeción especial, que se genera en virtud de un acuerdo voluntario entre los particulares (promotores en el caso del actual recurso) y la Administración, que se comporta, de una parte, las obligaciones que asumen los promotores y de otra, los beneficios que dentro del régimen de viviendas de protección oficial están establecidos al efecto”.

El régimen de Viviendas de Protección Oficial permitió configurar un régimen sancionador aplicable cuando se incumpliesen las normas contenidas en la legislación. Así, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>(1248)</sup> establece la improcedencia de la imposición de una sanción por el incumplimiento de la obligación personal de ocupación de la Vivienda cuando ésta haya perdido la sujeción al régimen de protección pública habiendo transcurrido el período de tiempo necesario para ello, sin que afectase a esta obligación la sujeción derivada del período de amortización de los anticipos sin interés cuando excediese de los 20 años.

Este Derecho Administrativo Sancionador, fue objeto de abundantes pronunciamientos jurisprudenciales. La primera

---

(1248) Sentencia de Tribunal Supremo de la sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de Enero de 1997 (RCJ 1997, 548, Ponente; Excmo. Sr. D. Julián García Estartús), relativa al régimen jurídico aplicable a las Viviendas de Protección Oficial, especialmente en lo que se refiere al régimen sancionador.

jurisprudencia en materia de sanciones administrativas de 1979<sup>(1249)</sup> con relación a Viviendas de Protección Oficial contempla la realización de una obra en Viviendas calificadas como de Protección Oficial<sup>(1250)</sup>.

En la abundante jurisprudencia que se refiere a las sanciones impuestas en materia de Viviendas de Protección Oficial-, al tenor de la normativa autonómica existente, destacan la producida con motivo de no destinar la Vivienda de Protección Oficial a vivienda habitual y permanente de quien solicita la ayuda, lo que la normativa considera causa de desahucio administrativo<sup>(1251)</sup>.

En suma, los principios en los que se basa la política de vivienda de Vivienda de Protección Oficial<sup>(1252)</sup> son según Esteve: Durabilidad y

---

(1249) Específicamente nos referimos a la STS de 20 de diciembre de 1979. Ponente; Excmo. Sr. D. José Luis Ponce de León y Belloso, RCJ 1979, 4732.

(1250) El cuarto Considerando de la Sentencia señalaba:  
"Debe entenderse que la infracción cometida es una falta muy grave y no sólo en la actual reglamentación de estas viviendas, sino también en la vigente en el vigente momento de realizarse las obras denunciadas, toda vez que en el Decreto de 18 de febrero de 1960, se conceptúa de este modo la ejecución de este tipo de obras- Y sin que pueda afectar a ello el cambio de la propuesta del instructor con la resolución ministerial por ser esta última la definitiva y vinculante para la Administración. Según se desprende de las propias disposiciones reguladoras de estos expedientes sancionadores".

(1251) Así en la Sentencia de 17 de octubre de 1986; (RCJ 1986, 8039) cuyo ponente, fue el Excmo. Sr. D.; Manuel Garayo Sánchez, y que se refiere específicamente a no destinar la vivienda al domicilio habitual y la consiguiente causa de desahucio que eso supone. Siendo en el supuesto de hecho examinado que la vivienda se dedica a segunda residencia y no a domicilio habitual; de 22 de octubre de 1986 (RCJ 1986, 7670), Ponente; Excmo. Sr. Magistrado D.; Francisco González Navarro. Sobre la misma cuestión que la anterior el desahucio administrativo por no destinar la vivienda domicilio habitual. y mantenerla deshabitada; Sentencia de 5 de junio de 1986 (RCJ 1986, 6600); Ponente Excmo. Sr. D.; Paulino Martín Martín; Sentencia de 31 de marzo de 1986 (RCJ 1986, 6594); Ponente; Excmo. Sr. D : Paulino Martín Martín;; y de 29 de septiembre de 1986 ( RCJ 1986, 6006) Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Marín Ruiz, entre otras

(1252) Abundante son los estudios doctrinales destinados al estudio de las Viviendas de Protección oficial, entre otros vid, sin ánimo de exhaustividad, sobre intervención administrativa: Beltrán de Felipe *La intervención Administrativa en la Vivienda. Aspectos competenciales de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*. Editorial Lex Nova. Madrid. 2000; Moreno Cerezo, Félix: "Previsión para inversiones y reserva de viviendas de protección oficial; ¿compatibles?" en *Crónica Tributaria* 1981 (núm. 39). Págs. 301-305; Rebolledo Varela, A. L.: " Las Viviendas de Protección Oficial. Aproximación a su régimen Jurídico". En *Derecho Privado*

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

estabilidad en el tiempo; Integración de los instrumentos de la política de vivienda; Integración de las políticas de suelo y vivienda; afirmación del papel del mercado y coste presupuestario de la política de vivienda.

Referentes que, contenidos en la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial encontraron expresión en el Real Decreto-Ley 12/80 de 26 de septiembre<sup>(1253)</sup> sobre impulso a las actuaciones del Estado en materia de Vivienda y Suelo. Norma que creó el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) sobre el que luego volveremos.

### 2º. EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA DE 1980

Con fecha 23 de Noviembre de 1979 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda. El proyecto de Ley se incardinaba en una propuesta mas ambiciosa que comprendía el Proyecto de Ley sobre

---

y Constitución. Núm.6. Año 3. Madrid. 1995. Págs 135- 176; Rodríguez-Monsalves Garrigos, S.: "Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal constitucional sobre la reducción de los beneficios de las viviendas de Protección Oficial." en Revista Española de Derecho Administrativo." Civitas. Madrid. núm. 38. julio-.septiembre de 1983. Págs 453- 456; Aynat Bañón, M d D.: *Viviendas de protección oficial de España* en Editorial Universidad de Granada. Granada. 1986; Crespo Hidalgo, B.: "La vinculación de suelo al uso de las viviendas de protección oficial." en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 25 de 1989; Guillén Zanón, A.L Zuñiga Molleda: " Comentarios a la Legislación de viviendas de protección oficial." en Ministerio de Obras públicas y Urbanismo, publicaciones de la Secretaría General Técnica. Madrid. 1982; Ugarte Megina, P.: "La gestión de un préstamo hipotecario. Promoción privada de viviendas de protección oficial destinadas a la venta" en Revista Española de financiación de la vivienda, núm. 7, 1988. banco hipotecario (monográfico sobre descentralización de la política de vivienda) Págs. 109-118; Vázquez de Castro, Eduardo: *Precio y Venta en las Viviendas de Protección oficial .(Doctrina y jurisprudencia)* en Editorial Aranzadi. núm.1. Revista de Derecho Patrimonial; Villar Ezcurra, J L., *Financiación de viviendas de Protección oficial* en Publicaciones del Banco Hipotecario de España.(referencia del Plan Cuatrienal y del Plan Trienal) Madrid 1984, *El promotor de Viviendas de Protección Oficial*" en Banco Hipotecario de España. Madrid. 1981; García Gil, Javier: *Código de la Vivienda*. Editorial Aranzadi.1985.Tomo I y II. Madrid.

(1253) Publicado en el BOE de 3 de octubre de 1980.Núm. 238.



Valoración del Suelo, rescate de la Plusvalía y Gestión urbanística<sup>(1254)</sup>, y el Real - Decreto Ley 3/80 de 14 de marzo sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística.

El Proyecto de Ley<sup>(1255)</sup> comprendía en su articulado no sólo las técnicas precisas para el fomento de la promoción y construcción de viviendas protegidas sino que se orientaba a: “la promoción, la ordenación y en su caso la armonización de las condiciones necesarias para la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada establecido por la Constitución”<sup>(1256)</sup>.

La amplitud de objetivos que perseguía la norma, no olvidaba la consideración de la vivienda como un sector económico, cuya competencia asumía el estado en aras de la programación de la actividad económica general<sup>(1257)</sup>.

La norma introducía un concepto amplio de vivienda, al definirla no sólo como el espacio edificado destinado a la morada humana cuyas condiciones de habitabilidad alcancen el nivel mínimo, sino también, los espacios y los servicios comunes del edificio en que se sitúa y el suelo en que se asienta el mismo. Considerar por vivienda algo más que la edificación significaba en consecuencia definir las actuaciones sobre vivienda como actuaciones que afectasen algo más que a la edificación. Así, el artículo 6º del Proyecto de Ley entendía por actuaciones en Vivienda: la adquisición preparación de suelo para uso residencial, la construcción de nuevas viviendas y en su caso del equipamiento comunitario, la reparación y conservación y la mejora de las viviendas existentes, así como de su entorno inmediato.

---

(1254) Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 14 de Diciembre de 1979 (serie A).

(1255) Sobre el mismo puede verse: Oliveros Lapuerta, V.; *Estudio sobre la Ley de protección Pública a la Vivienda*. Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación. Madrid. 1990.

(1256) Artículo 1º del Proyecto de Ley.

(1257) El último párrafo del artículo 1 señalaba: “A este fin se considera a la vivienda como uno de los sectores a tener en cuenta por el Estado al programar en su caso, la actividad económica general.



## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICIADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

La norma aún dentro de este concepto amplio de vivienda distinguía a su vez dos tipos: la vivienda libre y la vivienda protegida. Respecto de la denominación de vivienda protegida esta comprendía tanto la vivienda de Protección Oficial, como la vivienda de rehabilitación protegida<sup>(1258)</sup>. La introducción por primera vez en un anteproyecto de ley de medidas tendentes a la rehabilitación de Vivienda da cuenta de la orientación de la norma hacia la conservación de las edificaciones preexistentes.

La norma ofrecía una regulación completa de la materia pues diferenciada según quienes fueran los sujetos destinatarios de la protección, saliendo al paso de las críticas vertidas<sup>(1259)</sup>. respecto de la ayuda a la “piedra” como sucedía en las políticas de vivienda precedentes. Destinatarios de la norma era tanto el promotor como el adquirente de la vivienda ya fuera el acceso en régimen de propiedad o de alquiler, así como los que se encontraran en uso de la Vivienda. Si bien la protección dispensada no era la misma para todos. Se distinguía la protección general, la especial y la preferente<sup>(1260)</sup>. La protección General comprendía la protección jurídica, técnica<sup>(1261)</sup> y económica<sup>(1262)</sup> (en la terminología del Proyecto). Entre los promotores especiales se encontraban: los patronatos de Viviendas para el personal de la Administración Pública, las empresas que construyesen viviendas para

---

(1258) Artículo 5 del Proyecto de Ley.

(1259) Expresión utilizada por Villar Ezcurra, *La protección Pública a la Vivienda*, Montecorvo. 1981. Texto que omite cualquier referencia al proyecto que estudiamos. Bien porque este no llegó a culminar en Ley, bien por la premura de los acontecimientos subsiguientes que introdujeron de lleno los primeros Planes de Vivienda.

(1260) Artículo 7.2 del Proyecto de Ley.

(1261) Por protección técnica había que entender el conjunto de medidas de ordenación, fomento y control técnico de la vivienda para mejorar la calidad de vida de los usuarios y evitar la degradación física del entorno inmediato (Art. 58 del Proyecto de Ley).

(1262) Esta protección se ejercería mediante la adopción en cada momento de las medidas disposiciones necesarias para potenciar la captación de fondos en el mercado con destino a la financiación de actuaciones de vivienda. (Art. 62).

sus empleados y las Cooperativas que destinaren viviendas en alquiler. Respecto de los Promotores preferentes, la norma tomaba en consideración las circunstancias excepcionales derivadas de la existencia de entidades sin ánimo de lucro destinados a tercero, que promuevan individual o colectivamente para su propio uso, los que promuevan para ceder en arrendamiento, para cederlas en venta a un precio igual o inferior al módulo, los que promuevan con medios homólogos que supongan incremento de productividad o ahorro de energía, las que promuevan viviendas con innovación de tecnologías declaradas de interés, las que por sus especiales características favorezcan el medio ambiente en las condiciones que las establezcan, y la adecuadas a los adquirentes y usuarios especiales.

La norma, abogaba por la intervención pública en un intento loable de deslindar competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales<sup>(1263)</sup>. Respecto de la Planificación de viviendas, y relacionada con la distribución de competencias, se establecían tres instrumentos de planeamiento: el Plan General de la Vivienda cuyo contenido era tomar en cuenta las previsiones de crecimiento económico; los planes especiales y los planes complementarios. Respecto del Plan General de Viviendas<sup>(1264)</sup>, este sería elaborado por la Comisión Superior de Planificación de Vivienda (órgano previsto en la misma norma), tomando en cuenta las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y en su caso por las Administraciones Locales.

### 3º. EL INSTITUTO PARA LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA

A efectos organizativos, tras la Constitución se opera una importante reestructuración y delimitación de competencias<sup>(1265)</sup>, que abarcaría no sólo la redefinición de objetivos e instrumentos de la

---

(1263) Artículos 14-18 del Proyecto de Ley

(1264) Artículo 19 del Proyecto

(1265) Sobre cuya efectiva concreción en el plano autonómico volveremos en el próximo capítulo.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

Administración del Estado, sino la creación o supresión de los entes existentes cuya subsistencia había persistido aún con las transformaciones socio- políticas que la Constitución incorporó. Entre ellos, destacó el Organismo Autónomo Administración del Patrimonio Social Urbano. Este organismo había sido creado por Decreto de 12 de mayo de 1978<sup>(1266)</sup>, con la finalidad de administrar, conservar, amortizar créditos, adjudicar y enajenar viviendas, locales de negocio y demás edificaciones complementarias, terrenos, y urbanizaciones de la Obra Sindical del Hogar<sup>(1267)</sup>. Organismo que tras la modificación introducida por el Real Decreto de 13 de febrero de 1979<sup>(1268)</sup>, fue finalmente suprimido por Real Decreto de 3 de julio de 1981<sup>(1269)</sup> del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que dio contenido y competencias al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, creado por el Decreto- Ley 12/80 de 26 de septiembre<sup>(1270)</sup> sobre impulso de las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.

Según se dispone en sus normas de creación el Instituto es un Organismo Autónomo de carácter comercial y financiero, adscrito del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo al que se le encomendó la actuación de todas las competencias del Estado en materia de protección Oficial a la Vivienda y preparación de suelo residencial, dejando a salvo las competencia expresamente atribuidas sobre la materia a otros órganos públicos<sup>(1271)</sup>. La enorme importancia de este organismo se puso de manifiesto por la detallada descripción de competencias y funciones que la norma contenía. La jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>(1272)</sup> se ha ocupado de las cuestiones atinentes tanto

---

(1266) RCL 1978, 1176, BOE de 31 de mayo de 1978.

(1267) Artículo 2

(1268) RCL 1979, 692, BOE de 8 de marzo de 1979.

(1269) RCL 1981, 2088, BOE de 2 de septiembre.

(1270) RCL 1980, 2186, BOE de 3 de octubre.

(1271) Artículo 1.2 de la norma.

(1272) Así entre otras, la STS de 2 de noviembre de 1992, (RCJ 1992,

a la especial consideración del instituto como un sujeto promotor de Vivienda de Protección Oficial

### 4º. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA DE DESARROLLO

En 1978 asistimos a la aprobación de los Reglamentos de Desarrollo de la Legislación de Suelo. Así el Real Decreto 2159/78 de 23 de junio<sup>(1273)</sup> aprobaría el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley; el Real Decreto 3288/78 de 25 de agosto aprobaría el Reglamento de Gestión urbanística<sup>(1274)</sup>, y por Real Decreto 2187/78 de 23 de Junio se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo<sup>(1275)</sup>. Normas que como expresara el Prof. Enterría en julio de 1979 constituyeron un corpus normativo de una amplitud material y una minuciosidad técnica como no se había conocido en el derecho español<sup>(1276)</sup>.

La exhaustiva normativa urbanística contrastó con la inexistencia de una Ley de Protección Pública a la Vivienda que comprendiera no sólo las calificadas de Protección Oficial, sino cualesquiera otras iniciativas y promociones públicas y privadas que se desarrollasen en el sector. Situación ésta que no se subsanó ni siquiera con el Real Decreto- Ley 31/78- ya reseñado.

En 1978 se regularon también las Comisiones Provinciales de Urbanismo, creadas en el Artículo 213 de la Ley de Régimen del Suelo de 1976 y reguladas por Decreto de 1 de septiembre de 1978<sup>(1277)</sup>.

---

8742) Ponente: Excmo. Sr. D:- Pedro Esteban Álamo; STS de 24 de diciembre de 1991 (RCJ 1992, 317) Ponente; Excmo. Sr. D.: Jaime Barrio Iglesias.

(1273) BOE de 15 y 16 de septiembre de 1978.

(1274) BOE de 31 de enero y 1 de febrero de 1979.

(1275) BOE de 18 de septiembre de 1978,

(1276) En *Legislación de Urbanismo*. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1979.

(1277) RCL 1978, 2465 BOE de 14 de noviembre de 1978.

## I. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LAS REFORMAS NORMATIVAS AUSPICADAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA

---

Medida que se complementaría con la posterior desconcentración de funciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en los Delegados Provinciales, tal y como estableciera la Orden de 2 de diciembre de 1978<sup>(1278)</sup>. El siguiente Hito normativo significativo lo constituía la aprobación de la Constitución Española. A ella dedicamos lo que resta del capítulo.

---

(1278) RCL 1978, 2740 BOE de 19 de diciembre de 1978.

## II. LOS TRABAJOS DEL CONSTITUYENTE

El día cinco de enero de 1978, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes, el que fuera anteproyecto de la Constitución Española. Primer texto normativo sobre el que se iniciaría el procedimiento del constituyente en la redacción de la carta magna. En dicho texto<sup>(1279)</sup> incluida bajo el epígrafe de los principios rectores de la política social y económica se recoge la referencia al derecho a la vivienda. Reconociéndose éste a todos los españoles. Siendo de interés, la reflexión que incorpora la redacción del precepto en torno al sometimiento de la utilización del suelo al interés general.

A esta primera redacción se presentan en principio ocho enmiendas<sup>(1280)</sup>. La primera de ella del grupo Parlamentario Popular, propone la introducción de la expresión "así como la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística del territorio realizada por los entes públicos", en la última parte del Artículo, incorporación justificada en la medida en que se intensifica la significación social de la política de vivienda y suelo<sup>(1281)</sup>. Si bien y en sentido contradictorio la enmienda del Sr. Gonzalo Fernández de la Mora, abogaría por la supresión de la expresión sobre la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para hacer efectivo el ejercicio del derecho, así como su sujeción a los criterios del interés general y ello porque "es una simple declaración de intenciones, y lo que se refiere al suelo o es una tácita invitación a la

---

(1279) Art.40: "Todos los Españoles tiene derecho a disfrutar de una Vivienda digna y adecuada. Los poderes Públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este Derecho y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el Interés General. (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de Enero de 1978. núm. 44.)

(1280) De los Srs Fuente de la Fuente Sr. Fernández de la Mora y Mon, Sr Letamendia Belzunce, G.P. de Minoría Catalana, Sr. Sánchez Ayuso, Grupo Parlamentario del País Vasco, Sr. Tamames Gómez, y Grupo Parlamentario de Unión de centro Democrático.

(1281) En este mismo sentido se expresaba con algún matiz en cuanto a su desarrollo la enmienda núm.140 presentada por el grupo Minoría Catalana, así como la enmienda presentada por Sr. D. Ramón Tamames, enmienda núm. 693. Las modificaciones que en este tenor introduce el Grupo de Unión de Centro democrático abunda nuevamente en el interés general y en el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

nacionalización<sup>(1282)</sup> del mismo o no es materia constitucional". En sentido disidente habría expresado su propia comprensión del precepto los parlamentarios incluidos en el Grupo Mixto que proponen introducir la formula; "mediante la socialización del suelo", justificándolo por considerar la socialización del suelo como la única forma de poder materializar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Bajo estas dos enmiendas subsisten dos concepciones radicales de entender el tratamiento del derecho a la vivienda. De menor intensidad valorativa es la apreciación que introduce el grupo Parlamentario del País Vasco en su enmienda preocupado por la especulación, y los mecanismos que permitan evitar su existencia.

El posterior informe de la ponencia del Congreso en torno a las enmiendas, acepta las enmiendas mayoritarias que se refieren a la introducción de la sujeción al interés general y a la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística<sup>(1283)</sup>, que redacción que permanece sin enmiendas en el texto del Dictamen de la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas sobre el anteproyecto de Constitución<sup>(1284)</sup>. Cuya aprobación como tal se produce en la votación del Debate de en el pleno del Congreso de los Diputados del proyecto de Constitución en sesión de 12 de Julio de 1978<sup>(1285)</sup> integrándose así en el texto del Proyecto de Constitución.

---

(1282) Deberá volverse con posterioridad a los posibles antecedentes de esta expresión y el correcto significado de la "Nacionalización del Suelo".

(1283) Este artículo que pasa entonces a denominarse Art. 43 dice:  
"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas adecuadas para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, con participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

(1284) Boletín Oficial de la Cortes Generales, de 1 de julio de 1978.núm.121.

(1285) La votación manifiesta - en una votación conjunta de los Art. 38 a 49, la clarificadora cifra de 265 votos emitido, 264 a favor y una abstención.

### 1º. EL DEBATE EN EL SENADO

Así las cosas, y llegado el texto del Artículo 43, sobre el derecho de la vivienda al Senado, se plantea un interesante debate en el seno de la cámara sobre cuyas matizaciones ha puntualizado brillantemente el Prof. Bassols Coma<sup>(1286)</sup> "la intervención del Senado tuvo cierta relevancia en el debate y en la formulación del precepto que comentamos...con independencia de los planeamientos sistemáticos y estilísticos".

Destaca la intervención del Senador Don Lorenzo Martín-Retortillo del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas:

"El Art. 43 - apunta- tal y como nos ha venido del Congreso, es un conglomerado, por lo que la enmienda del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes pretende se desdoble el precepto en dos apartados. El primero se referiría al derecho a la vivienda el segundo en íntima relación se refiere al derecho a las plusvalías, a la especulación del suelo".

La enmienda presentada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes<sup>(1287)</sup>, se centró en el mandato constitucional a los Poderes Públicos, proponiendo además el senador Martín-Retortillo la sustitución del término adecuada por pertinente.

---

(1286) Bassols Coma, M.: *Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo IV. Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1984. Págs. 322- 323; con actualizaciones pertinentes también puede verse en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. O. Alzaga Villaamil. Tomo IV. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1996. Págs. 312 - 315.

(1287) Texto de la enmienda:  
"Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y aprobarán las normas adecuadas para que todos los españoles ejerciten su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Se regulará la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y para que las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos reviertan en la comunidad".



Otra observación de interés es la que realizaba el senador Don Camilo José Cela y Trulock <sup>(1288)</sup> que postula la sustitución de “digna y adecuada” por “idónea” pues entiende que vienen a significar más o menos los mismo digno (como correspondiente, proporcionado al mérito y condición) y adecuado (como proporcionar, acomodar, apropiar una cosa a otra), afirmando que, por reiteración el señalamiento es “clasista”, por cuanto según él: 1) a persona de mayor mérito o mejor condición corresponde mayor y mejor vivienda, por que 2) la vivienda debe estar proporcionada, acomodada y apropiada al mérito y condición de la persona.

La sustitución de digno y adecuada por idónea obedecía al significado último del término idóneo en tanto que “que tiene buena disposición y suficiencia”.

Las enmiendas posteriores de los Senadores Sr. Portabella Rafols y Villar Arregui insisten solamente en la utilización de la palabra adecuada, (según a qué deba considerarse adecuada la vivienda)<sup>(1289)</sup> pues como expusiera el Sr. Arregui las cosas son adecuadas siempre a algo o a alguien con lo que la cualificación de la vivienda digna y adecuada exigiría continuar la frase, considerándose por tanto, poco útil<sup>(1290)</sup>.

Una cuestión nueva suscitó la enmienda núm. 720, del grupo Parlamentario de UCD, en torno - como ha expresado el prof. Bassols Coma<sup>(1291)</sup> a la materialización al derecho a la vivienda al decir “todos los españoles tienen derecho a que se les facilite su acceso a una

---

(1288) Enmienda núm. 167 al artículo 43.

(1289) En este momento el texto presentado es el siguiente:  
“Todos los españoles tiene derecho a que se les facilite el acceso a una vivienda diga y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.  
La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

(1290) Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Tomo III. Pág. 3505.

(1291) Op. Cít. Pág. 322.

vivienda" con una precisión: "con participación de la comunidad en las plusvalías reales..."<sup>(1292)</sup>

Se plantean entonces algunas cuestiones importantes. Así, en primer término debe evitarse considerar como plusvalía lo que no es debido a la acción urbanística, sino simplemente a supervaloración debida al proceso inflacionario. La enmienda presentada por el grupo parlamentaria de Unión de Centro Democrático(UCD)<sup>(1293)</sup> abundó en dos direcciones:

- 1) la imposibilidad de todo Estado de hacer efectivo el derecho a la vivienda debiendo tender tan sólo a facilitar el acceso, y la efectividad de este derecho.
- 2) y en cuanto que las plusvalías deben ser reales, pues debe evitarse en la más estricta justicia, que se considere como plusvalía lo que no es debido a la acción urbanística, sino simplemente a la supervaloración debida al proceso inflacionario.

El Senador Pérez Maura de Herrera introdujo entonces, una enmienda in voce, al afirmar que la Constitución no atribuye derechos materiales. El derecho a la vivienda- afirma- no es un derecho "al objeto determinado" sino que establece "las vías legales adecuadas y los mandamientos adecuados a los Gobiernos y al Estado para que a los ciudadanos se les den aquellos bienes necesarios para su bienestar espiritual y material".

---

<sup>(1292)</sup> Bassols Coma, M.: *Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo IV. Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1984. Págs. 322- 323; con actualizaciones pertinentes también puede verse en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. O. Alzaga Villaamil. Tomo IV. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas. Págs. 312 - 315.

<sup>(1293)</sup> Enmienda núm. 720 afirma:  
"Todos los españoles tienen derecho a que se les facilite el acceso a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas adecuadas para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, como participación de la comunidad en las plusvalías reales que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Se refiere entonces el senador al Art. 65 de la Constitución Portuguesa que señala: "Corresponde al Estado con el fin de asegurar el derecho a la vivienda, "estableciéndose a continuación una planificación, un programa político de vivienda, y de reorganización territorial, un plan de organización de cooperativas y viviendas, estímulos a la construcción privada, alquiler con acceso a la propiedad etcétera". Con ello quiere significarse la carencia en el texto Constitucional de una proyección de estas características, esto es, la configuración de un derecho absoluto a la Vivienda<sup>(1294)</sup>.

Respecto de la especulación se produjeron también significativas enmiendas. Así, la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Enresa dels Catalans al art. 43<sup>(1295)</sup>, pretendía mejorar la "redacción del texto y establecer con mayor claridad y justicia el derecho de la comunidad a las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos".

En sentido también, la Enmienda presentada por el Grupo Mixto, por el Senador Don Manuel Iglesias Corral<sup>(1296)</sup> abundaba en la redacción primera realizada pero, introduciendo una referencia importante a la lucha contra la especulación administrativa y urbanística, surigiriéndose que se incluyera en el articulado la expresión, "para impedir toda especulación administrativa o particular".

El grupo justifica su enmienda diciendo:

"Especulación es claro que hay que residenciarla, ya se encuentre en los particulares o en los órganos públicos. Y la

---

(1294) Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Tomo III.

(1295) Enmienda núm. 782, que dice:  
"Todos los españoles tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Las plusvalías que genere la acción urbanística que promuevan los entes públicos reinvertirán en beneficio de la comunidad".

(1296) Enmienda 122.

participación en las plusvalías creadas por la acción urbanística, Sin ello, lo que se llama participación se llamaría usurpación".

En el mismo sentido de tratar de evitar la especulación el Senador, Don Lluís Maria Xirinacs i Damians del Grupo Mixto, introducen una enmienda<sup>(1297)</sup> que abunda en la necesidad de la municipalización y otras modalidades de socialización más amplia del suelo edificable a fin de impedir la especulación.

"El texto del Congreso insinúa una corrección contra la especulación del suelo edificable que es insuficiente e ineficaz, mientras se mantenga este suelo edificable en el marco de una economía de mercado".

La expresión del Senador Xirinacs apunta que la corrección contra la especulación del suelo edificable es insuficiente y eficaz mientras se mantenga este suelo edificable en el marco de la economía de mercado:

"los problemas del urbanismo son tan graves y de consecuencias sociales tan importantes como por ejemplo, las que se derivan de la falta de viviendas de precio asequible, que sólo con la adopción de medidas socializantes a nivel municipal o a niveles más amplios, si así conviene, dejará de ser un bien escaso, odiosamente mal repartido- la vivienda a la que todos tenemos derecho".

Y puntualiza aún más este senador al señalar que al hablar de vivienda hay que recordar los "hacinamientos de pisos, los realquilados, el chabolismo, los barrios incomunicados, no iluminados, no asfaltados, no señalizados, sin servicios culturales, educativos,

---

(1297) Enmienda núm.477, que dice:

"Todos los españoles tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas adecuadas para hacer efectivo este derecho, regulando la municipalización y otras modalidades de socialización más amplia del suelo edificable a fin de impedir la especulación".

Boletín de las cortes Generales de 30 de agosto de 1978, núm.46.

deportivos, sanitarios, de ocio, barrios invadidos de ruidos, humos y vías de circulación rápida que aíslan unas partes del barrio de otras, sin desagües, sucios, con casas agrietadas, paredes de papel, etc. Con la complementaria afirmación de que "lo demás ya se había probado"<sup>(1298)</sup>.

Presentadas las anteriores enmiendas el debate en el seno de la constitución que tiene lugar en la sesión del 30 de agosto de 1978 se inicia la discusión del entonces Art. 43 ,en la que participan el senador D. Lorenzo Martín Retortillo Baquer,el Señor Xirinacs Damians,Perez-Maura de Herrera,Portabella Rafols, y Villar Aregui.

Tras este debate, y posteriormente al dictamen de la comisión de constitución del Senado relativa al proyecto de constitución, el 14 de septiembre de 1978, se produce la introducción de una serie de votos particulares. En lo que se refiere al Art .47<sup>(1299)</sup> el único voto particular presentado es el del Senador Xirinacs, que afirma:

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán la normas adecuadas para hacer efectivo este derecho, regulando la municipalización, y otras modalidades de socialización más amplia del suelo edificable a fin de impedir la especulación".

Voto que es retirado en el posterior debate en el seno del Senado en la sesión de 28 de septiembre de 1978. El resultado de las anteriores previsiones se puede observar en el texto aprobado por el Senado, al texto del anteproyecto de la constitución, que incide en que se reconozca el derecho a la vivienda como un derecho a "que se les facilite el acceso a la vivienda", por contraposición a la redacción del Dictamen de la comisión Mixta Congreso - Senado, que sólo afirma el derecho a la vivienda como una "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada".

---

(1298) Alude el senador a la política de vivienda sostenida hasta la fecha.

(1299) Conforme a la nueva numeración con la que aparece en el Dictamen de la Comisión de constitución del Senado relativa a la Constitución.

Finalmente el texto es aprobado con escasas modificaciones hasta la redacción actual con el número 47:

“Todos los Españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes Públicos promoverán las condiciones y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes Públicos”.

### 2º. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO UN PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Desde el Art. 39 al Art. 49 se desarrollan bajo el Capítulo Tercero de la Constitución los que sean principios rectores de la política social y económica. Siguiendo los comentarios a la Constitución realizados por el Prof. Alzaga<sup>(1300)</sup> el estudio del Capítulo III del Título I de la Constitución debe iniciarse desde las consideraciones acerca del concepto de estado social.

La adopción del término social implica la realización de una intensa actuación conformadora del orden social, pues, por vía de principio, no acepta el existente como telón de fondo inalterable.

La configuración de los preceptos contenidos en los art. 39 a 52 de la Constitución, responde a este contenido social, perfilándose además como normas- acción. Ello quiere decir, que obligan al Estado al cumplimiento de deberes que repercutirán indirectamente en el ciudadano. Su carácter normativo en tanto que artículos integrados en el texto constitucional, les priva por lo demás de ostentar una consideración meramente retórica<sup>(1301)</sup> Siendo preciso para su aplicación

---

(1300) Comentarios a la Constitución Española. Revista de Derecho Público y Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Op. Cit. pág. 3.

(1301) Como expusiera el Prof. Enterría respecto de la normatividad de todo el

un desarrollo positivo de los preceptos que fueran conformes con los preceptos constitucionales.

A ello se añadía en nuestro caso, la existencia de normativa de desarrollo en la materia, con anterioridad a la promulgación de la Constitución en cuyo caso- era posible una adecuación que podría hacerse a través de normas reglamentarias.

Sin embargo, fuese por vía legal o reglamentaria, el problema nuclear que se planteó, tras la aprobación de la Constitución fue la posible contradicción de las normas de desarrollo (sobre vivienda) existentes respecto de los postulados constitucionales. Operando sobre su vigencia operarían las Disposiciones contenidas al efecto en la Constitución, así como de tratarse de una Ley, la sujeción a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Unido a lo anterior, el Prof. García Macho<sup>(1302)</sup>, ha abundado en la consideración del derecho a la Vivienda, no sólo como un principio Rector de la Política Social y Económica sino como un derecho fundamental Social. Consideración ésta que subscribimos por cuanto permite configurar el contenido de un auténtico derecho de contenido social, reconocido así tanto en nuestro ordenamiento como en ordenamientos jurídicos de algunos países de nuestro entorno.

Amén de otras consideraciones de carácter general respecto a la existencia y configuración de los derechos fundamentales Sociales. El derecho a la Vivienda, ex artículo 47 de la Constitución, es un derecho fundamental Social, cuya adecuada valoración debe poner en solfa la expresión contenida en el Artículo 10 de la Constitución, en cuanto reconoce la dignidad de la persona y los principios fundamentales que le son inviolables. Será bajo estas premisas bajo las que lo examinaremos prestando atención a la dinámica social, al entramado de

---

texto Constitucional. (en *La Constitución como norma*. Civitas. Madrid)

<sup>(1302)</sup> García Macho, R: *La aporía de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Col. Estudios de Derecho Público. Madrid. 1982.

## CAPÍTULO VI

---

derechos subjetivos existentes y en particular a los denominados colectivos diferenciados.



### **III. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL: COLECTIVOS SOCIALES Y ACCESO A LA VIVIENDA**

La Constitución Española reconoce en el art. 47 el derecho a una vivienda digna) sin embargo, el enunciado transcrito del texto constitucional no matiza en torno a los procedimientos ni mecanismos jurídicos que permitan su desarrollo.

La lectura detenida de este precepto permite aportar suficientes elementos de reflexión sobre la política de vivienda. Así es función de los Poderes Públicos "promover las condiciones necesarias para hacer efecto el derecho a la vivienda", obligación de hacer que se concreta por la específica definición de cuáles deban ser esas "condiciones necesarias" a las que se refiere el Artículo 47 de la Constitución. Así mismo se señala, que "los Poderes Públicos establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho", quiere esto decir que la regulación del derecho a la vivienda, debe hacerse por los poderes públicos- en virtud de una legislación específica sobre vivienda.

Quiere decir esto, que se habilita constitucionalmente la existencia de una Ley sobre Vivienda o que puede ser declarada inconstitucional la disposición normativa que vulnere de manera insoslayable el derecho a la vivienda, o impida su ejercicio.

En el mismo sentido, y a continuación, la vía de normación apuntada desde el Texto Constitucional es la regulación de la utilización del suelo. Parece entonces que la política de suelo debe responder a las exigencias de la política de vivienda, haciendo posible el ejercicio del derecho constitucional del Art. 47, pero además ambas normativas (regulación del suelo y de la vivienda) se sujetan a dos premisas fundamentales; la sujeción al criterio del interés general, y la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas- lo que en alguna medida implica aplicación del primer criterio al ámbito urbanístico. A ello debe añadirse la subordinación de la riqueza del país

en sus distintas formas y sea cual sea a su titularidad al Interés General<sup>(1303)</sup>.

A la expresión contenida en el artículo 47 de la Constitución (Derecho a una Vivienda digna y Adecuada) dedicaremos la segunda parte de este capítulo, toda vez, que la respuesta al interrogante del qué, quien, como, cuando, donde y para quien que preceden el desarrollo de la política de Vivienda postconstitucional debe tomar en cuenta las previsiones constitucionales. Sin perder el referente de la prohibición de especulación y las interrelaciones entre la política de Vivienda y la política de Suelo.

Ha escrito Pierre Vilar<sup>(1304)</sup>:

”El economista acusa fácilmente al historiador de preocuparse de lo particular en vez de las leyes generales. Pero es la coexistencia (y de ahí el conflicto) de los casos particulares lo que (hasta la hipotética racionalización del mundo por el hombre) constituye la realidad humana”.

Pues en efecto, la realidad se nutre de los casos particulares a los que el derecho debe dar una respuesta satisfactoria. La regulación constitucional del derecho a la vivienda, configurada así como derecho fundamental social, y principio rector debe dar respuesta no sólo a nuestro entender con distinta proyección al menos a los cuatro colectivos que diferenciamos: la tercera Edad, los jóvenes, los inmigrantes y disminuidos psíquicos -físicos y sensoriales.

Pudiera pensarse que la única orientación posible tendente a satisfacer el derecho a la vivienda debe tener en cuenta la población que con más urgencia demanda la construcción de las mismas, y por consiguiente las administraciones Públicas orientarán su actuación en la medida de dicha consecución (Expresión ésta medida en la correspondiente proyección social que la constitución demanda). ´

---

(1303) Artículo 128 de la Constitución.

(1304) Crecimiento y Desarrollo. Planeta Agostini. Barcelona 1993. Pág. 49.

Sin embargo, la sistematización compleja de los que hemos denominados “Colectivos Sociales diferenciados”<sup>(1305)</sup> ha ido tejiendo laboriosamente un entramado normativo también complejo que no permite un tratamiento integrado de la satisfacción de la vivienda sin acudir a la legislación sectorial que se ocupa de cada grupo.

Así, en el enunciado de este epígrafe hacíamos referencia a la juventud, los disminuidos psíquicos- físicos y sensoriales, los extranjeros y las personas mayores. Esta desigual integración y tratamiento ha motivado - en éste ámbito- cierta noción de descoordinación en la actuación administrativa. Pero veamos con un cierto grado de detalle cuales sean las medidas de política económica de la vivienda que se han adoptado en cada caso.

#### 1º. VIVIENDA Y FAMILIA

La necesaria ocupación de las viviendas afectas a algún régimen de protección, así como la tipología edificatoria que las caracteriza toma en consideración como destinatarios inmediatos a la unidad familiar. Habida cuenta que la Constitución dispensa también amplia protección a la familia (Artículo 39)<sup>(1306)</sup>, el acceso a la vivienda debe ser también el acceso de las unidades familiares a una vivienda digna y adecuada. Si bien, las estadísticas utilicen la expresión hogar por familia cuando esta dispone de una vivienda censada.

Tal es la relevancia de la familia en la política de vivienda que la formación del hogar se condiciona en parte, a la capacidad de acceso a una vivienda que permita el libre desarrollo de la personalidad en la unidad familiar.

---

(1305) La denominación no es enteramente nuestra sino que toma prestada la expresión “Colectivos Sociales” que en el examen de la proyección Económica de la Constitución utiliza Sánchez Blanco, A. (*El sistema Económico de la Constitución Española*. Editorial Civitas. Madrid.1992.págs. 86-96 específicamente en la descripción de los preceptos constitucionales artículos 41, 42, 48, 49 y 50 de la Constitución.

(1306) El artículo 39.1 dispone:  
“1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

El peso de las familias en la sociedad y su toma de consideración no sólo a efectos estadísticos o censales sino en la demanda de vivienda ha permitido la puesta en marcha de una política de fomento a la familia o unidad familiar. Así, en el período antecedente, se aplicaban beneficios para las familias numerosas, y en la actualidad la evolución demográfica ha hecho preciso el establecimiento de un conjunto de medidas tendente a incentivar la natalidad con el apoyo decidido a la familia. En este sentido, se ha operado la derogación de la hasta ahora vigente Ley 25/71 de 19 de junio<sup>(1307)</sup>, por la Ley 40/2003 de 18 de noviembre<sup>(1308)</sup> de atención a la Familia Numerosa.

La Ley 40/2003 incorpora entre los beneficios que deba otorgarse a la familia numerosa<sup>(1309)</sup>, aquellos vinculados a la acción protectora en

---

(1307) Esta norma fue desarrollada por Decreto 3140/71 de 23 de diciembre. Y su vigencia ha sido mantenida solamente en relación a los beneficios contenidos en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 40/2003 de 18 de noviembre.

(1308) BOE de 19 de noviembre de 2003, núm, 277. Con modificación incorporado por la Ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado, Disposición Adicional décimo tercera, que hace mención a Ceuta y Melilla.

(1309) Por familia numerosa en el tenor de la Ley se entiende:  
“La integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes.  
2. Se equiparan a familia numerosa, a los efectos de esta ley, las familias constituidas por:  
a) Uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, siempre que al menos uno de éstos sea discapacitado o esté incapacitado para trabajar.  
b) Dos ascendientes, cuando ambos fueran discapacitados, o, al menos, uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, o estuvieran incapacitados para trabajar, con dos hijos, sean o no comunes.  
c) El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal. En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestarles alimentos. En el caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia.  
d) Dos o más hermanos huérfanos de padre y madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas.  
e) Tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18

materia de vivienda. Así el artículo 15 de la norma prevé actuaciones de la Administración General del Estado, que cubren, el ámbito de las competencias de esta Administración Pública, y por tanto, entendemos solo cubren la promoción pública desde la Administración General del Estado. En este sentido la norma prevé medidas tendentes a facilitar el acceso a vivienda protegida<sup>(1310)</sup>, ampliando el umbral de ingresos computables para poder ser beneficiario, así como el acceso preferente a los préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas concertadas para la promoción y adquisición de vivienda sujeta a régimen de actuación protegible. Esto es, se trataría del establecimiento de ventajosas condiciones financieras orientadas a favorecer el acceso a viviendas sujetas a protección que presumiblemente hubieran sido previstas en el Plan Nacional de Viviendas. A ello se añadía beneficios vinculados a los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas en aplicación de baremo. Además, se prevé la adecuación tipológica (bien facilitando el cambio o la adaptación de la vivienda protegida, ante circunstancias

---

años, o dos, si uno de ellos es discapacitado, que convivan y tengan una dependencia económica entre ellos.

3. A los efectos de esta ley, se consideran ascendientes al padre, a la madre o a ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, al cónyuge de uno de ellos. Se equipara a la condición de ascendiente la persona o personas que, a falta de los mencionados en el párrafo anterior, tuvieran a su cargo la tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo de los hijos, siempre que éstos convivan con ella o ellas y a sus expensas.

4. Tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido.

5. A los efectos de esta ley, se entenderá por discapacitado aquel que tenga reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento y por incapaz para trabajar aquella persona que tenga reducida su capacidad de trabajo en un grado equivalente al de la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez”.

(1310) Los beneficios comprendidos en la norma se contienen en el Artículo 15 de la misma que en virtud de lo dispuesto en el Disposición Final Primera de la Ley no tiene carácter básico, siendo de aplicación solamente para la Administración General del Estado.

sobrevenidas) de la vivienda que deba ser habitada por una familia numerosa.

Constatamos por tanto, que la política de protección a la familia numerosa, operada por la Administración General del Estado, según la Ley 40/2003 en tres ámbitos: financieros, procedimental y tipológico o de adecuación arquitectónica.

Además la Ley crea el observatorio de las familias<sup>(1311)</sup>, que como órgano administrativo queda integrado en el Ministerio de Trabajo, y nace con la finalidad de conocer la situación de las familias y su calidad de vida, y realizar el seguimiento de las políticas sociales que le afectan.

Las Comunidades Autónomas en complemento de estas medidas han puesto en marcha desde su ámbitos competenciales planes de apoyo a las familias, que incorporan también mecanismos de protección al acceso a la vivienda<sup>(1312)</sup>.

### 2º. VIVIENDA Y POBLACIÓN JOVEN

La dificultad de acceso a la vivienda en este colectivo, encuentra una justificación razonable en las expectativas de incorporación al mercado de trabajo y las dificultades económicas de acceso a la tenencia (en propiedad o alquiler) de vivienda. Mario Gaviría<sup>(1313)</sup> ha

---

(1311) Disposición adicional sexta de la Ley.

(1312) Así, las Comunidades Autónomas vienen incorporando entre sus disposiciones un conjunto de ayudas destinadas a las unidades familiares. Este es el caso de: Andalucía que aprobó Decreto 137/2002 de 30 de abril, para el establecimiento de medidas de ayudas a las familias desde una perspectiva global. Norma que ha sido ampliada por Decreto 18/2003 de 4 de febrero (BOJA de 7 de febrero de 2003) y que señala en su Exposición de Motivos:

“Este Decreto establece un conjunto coherente de medidas, servicios y ayudas que, incidiendo en cualesquiera de estos aspectos, se reflejan en un apoyo a la institución familiar desde una perspectiva global. Así, se incide en cuestiones como la protección social, la salud, la educación, la protección de mayores y personas con discapacidad, la inserción laboral o la adecuación de sus viviendas”.

(1313) Mario Gaviría (Et Alii Laparra Miguel, Ferrer Javier, Aguilar Manuel) *Vivienda Social y Trabajo Social*. Editorial Popular S.A. Madrid 1990. Págs. 26.

expresado gráficamente: “Las nuevas parejas no entraban en el mercado de trabajo y consecuentemente tampoco en el inmobiliario. Quizás ello, pueda explicar con cierta claridad que las políticas adoptadas a favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes hayan potenciado fundamentalmente el Alquiler, como modo de tenencia frente a la propiedad del inmueble.

El problema abordado, sólo desde esta perspectiva resulta sin embargo claramente insuficiente. La población que genéricamente hemos agrupado en el contexto de “joven”, no es homogénea. La adecuación al mercado de trabajo y la formación del Joven vienen predeterminando la inclusión o no en el ámbito de protección de determinados programas sociales de ayudas.

La institucionalización, generada en el sector se evidencia a nivel Nacional en la creación del INJUVE (Instituto Nacional de la Juventud), o inclusive a través de los denominados Consejos de la Juventud<sup>(1314)</sup> que han permitido un conocimiento y la existencia de un marco de comunicación de la Juventud con los poderes públicos fomentando la participación y generando actuaciones administrativas que ayuden a resolver el problema<sup>(1315)</sup>.

---

(1314) En relación al Consejo de la Juventud de España este fue creado por Ley 18/83 de 16 de noviembre. Consejo cuya comisión gestora se creó por Orden de 4 de abril de 1984, (Publicada en el BOE de 27 de abril de 1984), En Castilla y León el consejo de la Juventud se creó por la ley 3/84 de 5 de octubre; (BOE de 22 de enero de 1985); El consejo de la Juventud de Extremadura se creó por la ley de 24 de enero de 1985, 1/85, (BOE de 22 de mayo de 1985); En Aragón se creó por la ley de 28 de marzo de 1985 (BOE de 4 de junio de 1985); En las Islas Baleares ley de 28 de marzo de 1985, (BOE de 23 de agosto de 1985); en Cantabria la ley 3/85 (Publicada BOE de 27 de agosto de 1985); por ley 8/85 de 27 de diciembre se crea el Consejo de la juventud de Andalucía. (BOE de 10 de marzo de 1986); por la ley de 5 de marzo de 1986 se crea el consejo de la Juventud de la Rioja (BOE de 10 de junio de 1986); por ley de 31 de marzo de 1986 se crea el consejo de la Juventud de Asturias (BOE de 11 de junio de 1986); por Ley de 27 de mayo de 1986 (BO del País Vasco de 11 de junio de 1986).

(1315) La política adoptada por estas instituciones en sus diversos grupos de trabajo, es en cierta medida divulgativa: Vid. *La Vivienda y el alojamiento de Los jóvenes. Guía práctica de los jóvenes frente al problema de la Vivienda y el alojamiento*, Grupo de Trabajo de vivienda, Consejo de la Juventud de Andalucía, Málaga 1993.



El otro gran bloque de consideraciones se demandan desde la formación, esto es; en la expresión de la política educativa del momento, nos referimos concretamente a la modulación que las Universidades vienen a introducir en el colectivo de estudiantes desplazados, o que demandan una respuesta coyuntural a sus necesidades de Vivienda<sup>(1316)</sup>.

No es específico objeto de regulación por las Universidades<sup>(1317)</sup> la promoción ni la asunción de competencias en materia de vivienda. Como pudiera sin una ulterior lectura derivarse de la expresión que

---

(1316) Entiéndase que no nos referimos únicamente a la existencia de residencias Universitarias- a cuya consideración sólo puede añadirse la correspondiente inclusión o no en el concepto de vivienda que manejamos- sino de forma particularizada a la creación de bolsas de vivienda en alquiler, o a la existencia de servicios universitarios encargados de resolver el problema, que adscritos a las correspondientes universidades no dejan de sorprender por cuanto ofrecen servicios no incluibles necesariamente en la propia ordenación académica que la Universidad incorpora. Recuérdese que el desarrollo exigido por el artículo 27 de la Constitución materializado en la LORU (Ley Orgánica de Reforma Universitaria 11/83 de 25 de agosto) que describe como funciones de la Universidad; a) la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura b) la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística. c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas". En el mismo sentido sobre las Universidades puede consultarse el texto; Souvirón Morenilla, JM; *La Universidad Española. Claves para su definición y régimen jurídico institucional*. Universidad de Valladolid. Servicio de Publicaciones. Valladolid. 1988 y del mismo autor con Palencia Herrerón, F.: *La nueva regulación de las Universidades: comentario y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada, Comares, 2002 Tardío Pato J. A.; *El derecho de Las Universidades Públicas Españolas (2 Volúmenes)*.- Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias .S.A.. Madrid 1994.

(1317) Sean éstas Públicas o Privadas, Fenómeno éste último( de Las universidades privadas) a cuya eclosión venimos asistiendo, y que en sus primeros momentos genera la Ley 12/91 de 10 de mayo de reconocimiento de la Universidad Ramón Llull (DOGC de 22 de mayo),, Ley 8/93 de 19 de abril de reconocimiento de la Universidad de San Pablo CEU de Madrid (BOE de 20 de abril, Ley 9/93 de 19 de abril de reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio de Madrid (BOE de 20 de abril), Ley 23 /95 de 17 de julio por el que se reconoce la Universidad Oberta de Catalunya (DOGC de 21 de abril) ley 23 /95 de 17 de julio por la que se reconoce la Universidad Privada, Antonio Nebrija de Madrid.(BOE de 18 de julio de 1995), Ley 24/95 de 17 de julio por la que se reconoce como Universidad Privada a la denominada Universidad Europea de Madrid con sede en Madrid (BOE núm. 170 de 28 de julio), entre otras....



informara en su día la tramitación parlamentaria de la propia Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Ello no ha impedido sin embargo, que las Universidades vengan a atender a través y en ocasiones con participación del alumnado la demanda de vivienda para el curso académico, a través de los denominados “Servicios Universitarios de Vivienda”<sup>(1318)</sup>. Este servicio ha sido complementado en algunas

---

(1318) En las Universidades Andaluzas una de las primeras en incorporar este Servicio fue la Universidad de Sevilla, con la creación del Servicio de Atención a la Comunidad Universitaria (SACU) que vino a operar mediante la creación de una bolsa de viviendas y demanda para su utilización en régimen de alquiler, en la Universidad de Málaga, posteriormente se inició la campaña de alojamiento mediante la creación de la Oficina de Alojamiento como un servicio integrado inicialmente en la Dirección General de Servicios Asistenciales, como dato significativo pudiera estimarse que a julio de 1999 el servicio tenía 448 registros de viviendas correspondientes en Málaga a una previa zonificación atendiendo la proximidad a los campus.(De Teatinos y El Ejido) (aunque la denominación del órgano administrativa ha cambiado, lo cierto es, que se sigue prestando el mismo servicio a la comunidad Universitaria en los que genéricamente podríamos denominar como “Servicios Universitarios de Vivienda(SUV)” con la misma orientación. El servicio prestado de esta forma es gratuito y se limita a facilitar el acceso a la vivienda poniendo en relación al estudiante desplazado con una oferta de vivienda accesible. Comprensivamente, estos servicios suelen desarrollar además cierta actividad relacionada con el asesoramiento jurídico en la formalización del correspondiente contrato de arrendamiento. En cuanto a la diversificación de la oferta que relacionan suelen encontrarse dos tipos de viviendas; los pisos en alquiler para estudiantes, y o la posibilidad de alojamiento en una Vivienda Familiar. Según las estimaciones del propio Servicio la tendencia apreciada en los últimos cinco años es a la demanda de un piso en régimen de alquiler para compartir con otros estudiantes. Sin embargo, si bien la eficacia del servicio ha “institucionalizado” prácticamente su existencia en todas las Universidad con algunas variantes debe tenerse en cuenta que en la generalidad de los casos no se ha regulado específicamente el régimen jurídico del servicio, sino que operan acogiendo a Las directrices generales marcadas por al Dirección general de la que dependan. Esta falta de “juridificación” oportuna a los efectos de conseguir una mayor flexibilidad ha generado algunas dificultades de aplicación práctica, que sin incidir en su prestación si ha ralentizado la actualización del número de registros de viviendas disponibles. Nos referimos al sistema seguido para las “altas” y “bajas” en los registros de viviendas disponibles para los estudiantes. De tal suerte que los titulares de la vivienda que quieren registrar, una vez alquilada la misma no suelen comunicar al servicio el estado de la vivienda, con lo que el censo de viviendas en alquiler no está actualizado. Complementariamente, las universidades han llevado a cabo visitas periódicas para verificar las condiciones de habitabilidad d algunas de Las viviendas ofertadas. De nuevo, el incremento de las mismas, así como la falta de recursos disponibles, no facultan para un examen riguroso de todas Las viviendas ofertadas. El problema que describimos, que el mercado resuelve por sí sólo- o si se quiere desde el derecho del consumo, nos llevan a un planteamiento diferente este es el de cuestionarnos si es cometido o no de la Universidad la fiscalización de las viviendas ofertadas por un servicio que ellas prestan. Pudiera apreciarse, de forma congruente que la

universidades con el establecimiento de medidas específicas de fomento económico para adquisición de Primera vivienda, destinada al Personal de Administración y Servicios y al Personal Docente e investigador<sup>(1319)</sup>

Evidentemente, la puesta en marcha de los programas de ayuda a la juventud, viene a exigir la específica previsión presupuestaria o de recursos disponibles, aún más alta, si cabe en este sector que en otros, pues la vivienda exige unos costes de inversión y construcción elevados; esta situación revela que la intervención de las administraciones Públicas en la resolución del problema resulta necesaria<sup>(1320)</sup>.

---

significación de estos servicios es que no están específicamente previstos en los Estatutos, pero tampoco están expresamente prohibidos, y es que, en el fondo, redundan en un beneficio para la comunidad Universitaria(al facilitar al estudiantes las condiciones para que puedan desarrollar su estudio).

En otro orden de ideas, las experiencias imaginativas que hasta la fecha se han desarrollado con relación a este particular pusieron en relación, por lo demás este colectivo con otro igualmente diferenciado, esto es *la tercera Edad*. La campaña diseñada atendía la posibilidad de situar al estudiante universitario que debe desplazarse durante el curso académico lejos de su “hogar familiar” en condiciones “cuasi” familiares al recibir alojamiento con personas mayores- que por su disponibilidad y voluntad acogían con agrado al estudiante contribuyendo éste a los cuidados que éstas personas requieren. Para desarrollar este programa de alojamiento con la tercera Edad, en el caso de la Universidad de Málaga se firmó un convenio con la Junta de Andalucía - el Ayuntamiento y la propia Universidad ofreciendo una compensación “económica” cuasi “simbólica ( por lo escasa) a la persona mayor por tener en su casa alojado a un estudiante. El programa sin embargo no tiene tanta demanda como las fórmulas anteriormente descritas, si bien es posible apreciar una específica virtualidad al permitir una marco de relación intergeneracional enriquecedor.

<sup>(1319)</sup> El préstamo configurado por la Universidad es incompatible con otra ayuda o subvención oficial para la misma finalidad, otorgándose en función de la documentación aportada, que acredite el cumplimiento de los extremos exigidos en la convocatoria y la Renta percibida. No se trata como dispone el artículo 4ª de la última resolución de subvenciones sino de préstamos a devolver en 48 mensualidades.

<sup>(1320)</sup> A vueltas, con uno de los importantes temas recurrentes en el estudio de la política de vivienda, esto es; hasta donde debe llegar la intervención de los poderes Públicos. Tesis, que exige estudiar con detalle la efectividad o no de las medidas adoptadas hasta la fecha y la eficacia del mercado en dar respuesta el mismo problema. Pudiera ser útil preguntarnos, Entraría la iniciativa privada a construir vivienda joven, sin no existiera ningún tipo de incentivo, ayuda o medida a adoptar por parte de los poderes públicos?.. Es razonable esperar que el mercado atienda “naturalmente” a la demanda que Sobre este particular y en la misma sistemática que antes desarrollábamos

Nuevamente habremos de acudir al artículo 48 de la constitución; que recordemos señala:

“Los poderes Públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la Juventud en el desarrollo Político social, económico y Cultural”.

La actuación administrativa frente al problema- in genere- va a instrumentarse, constatada la demanda de vivienda y sus peculiaridades mediante la celebración de convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas con competencia en la materia (asuntos servicios sociales, juventud) y la administración que diseñe el correspondiente programa de vivienda o alojamiento<sup>(1321)</sup>. Así, el Instituto de la Juventud, organismo autónomo del Ministerio de Asuntos Sociales o el propio Ministerio y las distintas Comunidades Autónomas.<sup>(1322)</sup>.

---

Las Universidades han venido a introducir recientemente- mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda de parte de su colectivo de personal Docente - Investigador. Siendo, que en aras de su autonomía constitucionalmente reconocida sea la regulación observada hasta la fecha desigual. Esta actividad de fomento a la adquisición de vivienda se viene a materializar fundamentalmente en la concesión de subvenciones para la adquisición de primera vivienda. Supuesto éste, que no deja de resultar paradigmático en estricto ámbito académico. este colectivo viene a exigir, en el ámbito universitario y laboral.

Sobre este particular y en la misma sistemática que antes desarrollábamos Las Universidades han venido a introducir recientemente- mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda de parte de su colectivo de personal Docente -Investigador. Siendo, que en aras de su autonomía constitucionalmente reconocida sea la regulación observada hasta la fecha desigual. Esta actividad de fomento a la adquisición de vivienda se viene a materializar fundamentalmente en la concesión de subvenciones para la adquisición de primera vivienda. Supuesto éste, que no deja de resultar paradigmático en estricto ámbito académico.

(1321) Nos estamos refiriendo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.(o antes denominad Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

(1322) Entre otros, es de interés el Convenio instrumentalizado en la Resolución de 19 de septiembre de 1996 de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre el Instituto de la Juventud de la Junta de Andalucía, para la puesta en marcha de una bolsa de vivienda en alquiler, Publicado en el BOE de 9 de octubre de 1996, núm. 244), También la Resolución de 14 de octubre de 1998 de la Secretaría General Técnica por la que se da publicidad al protocolo de convenio de colaboración

La técnica de los convenios de colaboración, como mecánica típica de las relaciones interadministrativas<sup>(1323)</sup>, a efectos de financiación, introduce una casuística complementaria que debe ser apreciada para comprender la metodología y desarrollo de esta política en el colectivo que examinamos.

### 3º. LA VIVIENDA Y EL COLECTIVO DE INMIGRANTES

La Constitución no hace mención expresa, en torno a cual deba ser el régimen de acceso a la vivienda del colectivo de extranjeros que residan en España. Y he aquí, que el constituyente parece haber olvidado - conscientemente- toda referencia a los inmigrantes y su precisa problemática de acceso a la Vivienda<sup>(1324)</sup>, en clara contradicción con la específica previsión de remoción de obstáculos (Art. 9 CE), y con la promoción de “condiciones favorables para el progreso social y Económico”. Lo que, irremisiblemente, permitiría una adecuada política de integración social de inmigrantes. No es éste, el único argumento jurídico- o si se prefiere de carácter social- que la lectura del precepto constitucional suscita. La reserva a los españoles del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada resulta en expresión de la prof. Aprell Lasagabaster<sup>(1325)</sup> poco coherente con la

---

entre el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de promoción y actuaciones que contribuyen a favorecer el acceso a la vivienda de la Juventud (BOE de 4 de noviembre de 1998, núm. 264); así también la Resolución de 4 de abril de 1997 de la secretaría General Técnica por la que se da publicidad al protocolo del convenio de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la consejería de educación y cultura de la Junta de Comunidades de Castilla -La Mancha de fecha de 28 de febrero de 1996 sobre un programa denominado bolsa de vivienda Joven en Alquiler (BOE de 29 de abril de 1997, núm. 102, pág. 13674).

(1323) Sobre ella volveremos más adelante en relación a la puesta en práctica y desarrollo de las actuaciones sobre financiación de vivienda o a las políticas de Rehabilitación.

(1324) Recuérdese que el Artículo 47 de la Constitución se inicia: “Todos los Españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada...(el resto ya ha sido transcrito ut supra). Entendemos no quiere decirse con ello que el Constituyente negara el derecho a la Vivienda al Colectivo de Extranjeros residentes en España, sino que no orientó la política de vivienda en el ámbito del derecho de Extranjería.

(1325) Aprell Lasagabaster C: *El Régimen Administrativo de los Extranjeros en España. Ciudadanos Comunitarios y nacionales de terceros Estados.*

orientación a la “acción popular” que la normativa urbanística prevé. Y ello por cuanto, ésta última se configure de forma más abierta. Como reflejo, sin embargo poco afortunado, la apreciación constitucional, remitía sin solución de continuidad a la Ley Orgánica 7/85 de 1 de julio de régimen Jurídico de los extranjeros en España<sup>(1326)</sup>, respetando el criterio contenido en el Artículo 13 del texto constitucional que garantiza a los extranjeros el goce de las libertades públicas del Capítulo I, del Título I; esto es, los derechos fundamentales y las libertades públicas en los términos establecidos en los Tratados y la Ley.

En otro orden de ideas, y de manera complementaria a las previsiones contenidas en la normativa sobre los extranjeros debe tomarse en consideración como ha puesto de manifiesto el Prof. Leal Maldonado<sup>(1327)</sup> que:

“La comunidad Local y el entorno de la propia vivienda, junto con el trabajo, han sido los factores más importantes de integración social de la población marginal y de los inmigrantes”.

Y es que, si las políticas sociales en materia de inmigración atienden como premisa fundamental; la integración, ésta se reputa poco menos que imposible si no existe una adecuada política de acceso a la vivienda para este colectivo diferenciado.

Los factores que contribuyen a incrementar el problema de la insatisfacción del derecho a la vivienda derivan de dos tipos de

---

Monografías Jurídicas. Marcial Pons. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga. Madrid. 1994, en especial pág 54

(1326) Téngase igualmente en cuenta, el Reglamento de desarrollo de la Ley aprobado por Real Decreto 1119/86 de 26 de mayo (no nos detenemos aquí en las modificaciones previsibles ni en sus significación).

(1327) “Condiciones residenciales e integración de los inmigrantes. Problemas residenciales de los inmigrantes y definición de políticas de actuación pública” en *Vivienda e integración social de los Inmigrantes. Seminario Europeo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Madrid. 1997. Págs. 127-140.

elementos: los que podríamos denominar subjetivos y los que denominaríamos objetivos.

Por Elementos Subjetivos, esto es, derivados de la propia relación jurídica del extranjero en España, ya ha puesto de manifiesto la doctrina<sup>(1328)</sup> las diversas situaciones jurídicas derivadas de la entrada y permanencia de los extranjeros en España, hasta la determinación en su caso de la Expulsión, lo que conlleva a la inmediata reflexión acerca de las dificultades para acceder a una vivienda de aquél extranjero que se encuentre en situación irregular (ilegal) en España.

Por Elementos Objetivos entendemos la configuración de requisitos que la normativa de protección a la vivienda estableciera y que excluía expresamente a los extranjeros del colectivo de beneficiarios de ayudas y subvenciones previstas en la normativa de Viviendas de Protección Oficial y de los distintos regímenes de protección<sup>(1329)</sup>. La exclusión de este colectivo no se residencia únicamente en la posibilidad de solicitar la correspondiente medida administrativa de fomento, sino en que en la generalidad de los casos, la vivienda a la que pueden económicamente acceder no reúne los requisitos para ser calificada de “digna” y “adecuada”<sup>(1330)</sup>.

En otro lugar, habrá ocasión de señalar con detenimiento, la incidencia en la localización de esta población en las ciudades. No es infrecuente, apreciar como las dificultades antes reseñadas abocan la localización de los inmigrantes en los centros históricos de las ciudades o áreas urbanísticas degradadas que la población ha empezado a

---

(1328) Vid. por todas Aprell Lasagabaster, Op. Cít. págs. 77- 264.

(1329) A este particular tómesese en consideración la expresión contenida en el Real Decreto-Ley 31/78 y normativa de desarrollo. En particular el Artículo 2 y 3 del mismo identifican los promotores y los propietarios de viviendas de protección Oficial con la única particularidad de exigir que sólo puedan ser usuarios de las Viviendas de Protección Oficial las personas físicas.

(1330) La cuestión no se planteó en la legislación sino a la inversa esto es: respecto de las Viviendas de Protección Oficial de los emigrantes, según estableciera el Decreto de 2 de junio de 1977 (RCL 1977, 1333) desarrollado por la Orden de 21 de junio de 1977 (RCL 1977, 1527).

abandonar en busca de mayor calidad de vida en la periferia<sup>(1331)</sup>, sino el colectivo acaba alojándose en “bolsas de infravivienda”<sup>(1332)</sup> por debajo de los parámetros socioeconómicos deseables, o incluso en núcleos de marginalidad o chabolismo<sup>(1333)</sup>.

En otro orden de ideas, las viviendas a que tienen acceso este colectivo son viviendas - en la generalidad de los casos- en régimen de alquiler, constatada las dificultades para el acceso en propiedad. Conviene solo apuntar aquí, la virtualidad que en los análisis socioeconómicos de la integración de los Extranjeros en España, desde la perspectiva del acceso a la vivienda se ha acudido a la figura de los Planes Estratégicos<sup>(1334)</sup> cuya eficacia práctica carece sin embargo de la correspondiente correlación en términos de eficacia administrativa<sup>(1335)</sup>.

---

(1331) No se olvide que a ésta situación había contribuido también el problema, sobre el que se volverá más adelante de los arrendamientos de viviendas, con sujeción a renta antigua.

(1332) Entendemos por infravivienda aquella que no reúne los requisitos necesarios para ser considerada *digna y adecuada*

(1333) Es interesante sin embargo, la valoración de la Profra. Carlota Solé “La Inmigración en las ciudades Españolas”. *Vivienda en Integración Social de Los Inmigrantes. Seminario Europeo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1997; por cuanto incorpora la constatación en las dos metrópolis por excelencia, Madrid y Barcelona, de una evolución desde la distinción Centro-Periferia (en la localización de los inmigrantes en las ciudades y sus necesidades de vivienda) hacia la separación espacial entre clases sociales alta y baja a lo largo del eje norte-sur o bien noroeste-sureste. Págs. 53.

En el texto referenciado ut supra que contempla específico estudio para el caso del Ciutat Vella de Barcelona, como espacio degradado no incorpora sin embargo la específica atención de que fuera objeto en desarrollo de las determinaciones del RD 2190/95, la Ciutat Vella, en virtud del convenio de colaboración instrumentalizado en Resolución de 7 de enero de 1997 de la Dirección General de vivienda Arquitectura y Urbanismo firmado entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la financiación de actuaciones protegibles de operaciones de rehabilitación de “Ciutat Vella” y Poble del Sec de Barcelona (BOE de 5 de febrero de 1997, núm.31).

(1334) La figura del Plan Estratégico obedece a una planificación socioeconómica, que tuvo su origen en los Estados Unidos y cuya expresión se ha venido a generalizar en nuestros días,. La planificación estratégica no integra sólo operaciones de carácter netamente urbanístico sino que incorpora además una específica atención al componente social. En el caso de Barcelona, las previsiones sobre las viviendas para los inmigrantes se



Por otro lado, los cambios normativos operados en la materia han venido a incidir de manera directa en el tratamiento de la cuestión. Así, tras la adecuación procedimental incorporada en el Reglamento (Real Decreto 155/86) de desarrollo de la Ley Orgánica 7/85 de extranjeros en España, siguió la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, modificada por la Ley 8/2000 de 22 de diciembre y cuyo desarrollo reglamentario se operó por RD 864/2001 de 20 de Julio. Normas estas que no es de ampliación para los ciudadanos comunitarios y de otros Estados partes del Acuerdo Económico Europeo (firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 y ratificado por España el 26 de noviembre de 1993). A los ciudadanos comunitarios se les aplicaría el RD 766/92 de 26 de junio modificado parcialmente por los RDD 737/95 de 5 de mayo y 1710/97 de 14 de noviembre. La Ley 4/2000, antes enunciada hizo referencia expresa al reconocimiento del derecho a la Vivienda a los extranjeros en su artículo 13 al decir:

“Los extranjeros residentes y los que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles”.

Previsión normativa que sin embargo no se incluía en el carácter Orgánico de la norma<sup>(1336)</sup>, y que supeditaba su aplicación (en el tenor de la Ley 8/2000) a la efectiva residencia legal en España, toda vez que la reforma que incorporase esta última disposición se orientó a la

---

hacían ya en la Comissió I, Pla Estregic Barcelona 2000 y el Pla interdepartamental D' immigració e la Generalitat de Catalunya 1993-94.(Ref en SOLÉ, Op. Cít. Págs. 54 y ss.).

(1335) Debe considerarse asimismo, que no hacemos sin embargo aquí mención a otro tipo de consideraciones derivadas de un estudio más detallado de la problemática de la integración de los inmigrantes y que obedece a la orientación hacia la permanencia de los mismos en España, o por el contrario su manifestación de reunir las condicionantes económicas necesarias para volver a su país de origen. Planteamiento que en el fondo, explica la tendencia hacia el régimen de alquiler sobre la propiedad de viviendas. (como coadyuvante a todas las condicionantes ya expresadas)

(1336) Según dispusiera la Disposición final cuarta de la Ley.



restricción o limitación para el ejercicio de los derechos a la existencia de una situación de regularización o a la obtención de la autorización de estancia, o residencia legal en España<sup>(1337)</sup>.

En otro orden de ideas, los datos estadísticos revelan que la necesidad de vivienda para trabajadores inmigrantes y extranjeros en general, varía dependiendo de la capacidad económica del colectivo. Así, un número exiguo de extranjeros son propietarios de su vivienda, mientras que la inmensa mayoría opta entre pisos en alquiler, en régimen compartido, tanto si éstos son promovidos y tutelados por alguna organización, o si su acceso se gestó con independencia del colectivo. Para algunos la solución al problema pasa por alojarse con el empleador, solución viable sólo en un porcentaje reducido de los casos y en función de las actividades desempeñadas. Por último, los que carecen de medios económicos acuden a albergues, locales asociativos y centros religiosos o locales cedidos por particulares a modo de alojamiento<sup>(1338)</sup>. Un dato complementario que debe integrarse en el análisis de este problema es la ubicación de las viviendas, con preferencia en el ámbito urbano, siendo escasa las viviendas para inmigrantes en medio rural, con expresa exclusión en este caso de las antes reseñadas como viviendas del empleador, para el caso de trabajadores temporales que desempeñen labores vinculadas a la agricultura o al cultivo intensivo<sup>(1339)</sup>.

---

(1337) Posteriormente se ha operado nueva reforma de la Ley Orgánica 8/2000 y 4/2000 esta vez por la Ley 14/2003 de 20 de noviembre (BOE de 21 de noviembre de 2003 núm. 279). Disposición que opera también una modificación de la Ley 30/92 respecto de la especialidad del procedimiento en materia de extranjería respecto del procedimiento administrativo común.

(1338) Así lo revela la Encuesta sobre la Integración de los Inmigrantes Extranjeros en España en 1994.

(1339) En este sentido puede verse: *El Alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y el campo de Níjar*. Informe Especial al Parlamento del Defensor del Pueblo Andalúz. Febrero 2001. Texto que incorpora informe del Defensor del Pueblo Andalúz, haciéndose eco del problema, y en relación a los trabajadores desplazados es interesante en Andalucía el Decreto 2/2001, de 9 de enero, por el que se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas en alquiler destinadas a alojar a trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral.(BOJA de 6 de febrero de 2001).

Por último, los desarrollos de la normativa sobre extranjería han permitido la existencia de: Planes para la Integración Social de inmigrantes<sup>(1340)</sup>; el observatorio Permanente de la Inmigración; el Foro para la integración de inmigrantes; y la Red de información, orientación y apoyo legal de Inmigrantes; así como los programas de asistencia a la mejora de la vivienda y alojamiento a inmigrantes. Entendemos no obstante que las actuaciones a desarrollar en este sentido, deberían orientarse a la inclusión de esta cuestión en los Planes de Vivienda tanto Estatales como autonómicos, siempre en términos de reciprocidad respecto de la equivalente situación jurídica de los españoles desplazados en el extranjero respecto de sus problemas de alojamiento y vivienda.

No obstante, y hasta la fecha algunas Comunidades Autónomas han desarrollado programas piloto entre los que destacamos, el Plan Interdepartamental de Inmigración de la Generalita de Cataluña, creado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de noviembre de 1992; El programa de accesibilidad a la vivienda en alquiler para personas inmigrantes residentes en Andalucía; El proyecto Rainbow, dentro de la iniciativa comunitaria INTEGRA, y cofinanciado por el Fondo social europeo y la distinta consejerías de Bienestar social; el programa de alquiler de viviendas para inmigrantes de la Comunidad de Madrid o por ejemplo, el programa de adquisición de viviendas destinadas al colectivo de inmigrantes en Rubí (Barcelona).

---

(1340) El primero aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.

---

4º. LA VIVIENDA EN LA TERCERA EDAD<sup>(1341)</sup>.

Cada vez es mayor la atención que los poderes públicos dispensan a la tercera edad, las razones hay que buscarlas en las dinámicas demográficas la mayor esperanza de vida de la población que ha consolidado la emergencia de un “mercado” que atiende a sus específicas necesidades como colectivo<sup>(1342)</sup>. Contrastadamente la normativa de protección (esto es, el régimen de Viviendas de Protección Oficial no alude a este colectivo en el diseño de las ayudas complementarias en el acceso a las viviendas de protección oficial. Debe acudir a la normación correspondiente en el estricto ámbito competencial y sectorial de los servicios sociales y la asistencia social. Parece oportuno, por consiguiente que la normativa sobre protección pública a la vivienda prestase mayor atención a las necesidades tipológicas de un colectivo que puede demandar en su madurez una determinada vivienda. Aspecto para el que sólo encontramos cierta receptividad en el ámbito de la eliminación de las barreras arquitectónicas, pero ese es otro tema sobre el que en sede de promoción inmobiliaria habrá ocasión de volver.

La adecuación funcional y tipológica de las viviendas para ser objeto de residencia de personas de edad avanzada, debe ser pues, objetivo incorporado en las medidas de intervención pública en la materia. Toda vez, cuando se constata que cada vez es mayor el

---

(1341) Si bien, mantendremos la utilización del término, Tercera Edad, ha puesto de manifiesto Sánchez Blanco, A.; Op. Cít. Págs. 88, la virtualidad de la consideración del colectivo de Ancianos, como expresamente señalaran las Resoluciones del Parlamento Europeo(DOCE de 14 de abril de 1986, DOCE de 15 de diciembre de 1986) y cuya expresión más acabada no nos resistimos a transcribir:

“Destacando que las personas ancianas son portadoras de un patrimonio moral y cívico altamente positivo para la sociedad en el marco de un contrato renovado de intercambio y de solidaridad humana entre generaciones”

(1342) En demanda de ocio, residencia de alojamiento, atención sanitaria, y pensiones., hasta el punto de la gestación de estudios universitarios destinados a formar profesionales dedicados a su atención gerontológico.

número de personas de edad avanzada que viven solas, y que asistimos a un progresivo envejecimiento de la población a escala mundial<sup>(1343)</sup>. Pues bien, esta constatación ha motivado no sólo el incremento del gasto en atención al colectivo de la tercera edad en temáticas asistenciales, vinculadas en ocasiones con el alojamiento y las residencias de día, objeto de la regulación de Servicios Sociales, sino también su toma en consideración por el legislador de vivienda autonómico. Tanto al elaborar los planes de vivienda, como al regular el régimen de ayudas precisas para que este colectivo pueda vivir dignamente.

Así, la Constitución ha consagrado la protección a la tercera edad<sup>(1344)</sup>. Dicha consagración sitúa en sede de servicios sociales especializados la atención al colectivo en la demanda de sus necesidades básicas. Cuestión que en sede autonómica<sup>(1345)</sup> ha dado

---

(1343) Seguridad Social. Informe 2000 Madrid. Capítulo I <<http://www.segsocial.es/imsero/mayores/docs/info2000Cap1.pdf>> [27 de marzo de 2003].

(1344) Artículo 50: “Los poderes Públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas periódicamente actualizadas la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

(1345) Así, el artículo 148.1.20 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas se refieren a esta cuestión, atribuyendo competencias a las mismas para la ordenación de los servicios y asistencia social, así: el estatuto de Autonomía del País Vasco Art 10.12 sobre Asistencia Social, Estatuto de Autonomía de Cataluña Art. 9.25 también Asistencia Social; Estatuto de Autonomía para Galicia Art. 27.23º sobre Asistencia Social; Estatuto de Autonomía de Andalucía Art.13.22º con el título específico de Asistencia y Servicios Sociales.; Estatuto de Autonomía de Asturias Art. 10, con el específico título sobre asistencia y bienestar social; Estatuto de Autonomía para Cantabria, Art. 22 18; Estatuto de Autonomía de la Rioja Art. 8.18º; Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia Art10; Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana Art. 31,24º ; Estatuto de autonomía de Aragón Artículo 35. 19º; Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha Artículo 31 con el título “Asistencia Social y servicios sociales, promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención...”; Estatuto de Autonomía de Canarias Artículo 29.7º; Ley de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra Artículo 44.17º; Estatuto de Autonomía de Extremadura Art 7.20; Estatuto de las Islas Baleares Art.10.12; Estatuto de Autonomía de Madrid. Art. 26.27º; Estatuto de Autonomía de Castilla- León Art.26.18.

lugar a un abundante número de disposiciones que atienden a la tercera edad<sup>(1346)</sup> de manera complementaria a las disposiciones autonómicas sobre vivienda sobre las que luego habrá ocasión de volver.

Además, en el contexto europeo se ha generalizado la tendencia de lo que se ha venido a denominar el “aging in place”<sup>(1347)</sup>, esto es envejecer en Comunidad. Bajo esta expresión se encierra una cada vez más imperiosa necesidad de que la persona mayor pueda envejecer dignamente en el mismo entorno en el que ha mantenido sus relaciones socio-familiares. Esto es, sin que el disfrute de una vivienda digna implique transformación sustancial respecto del entorno en el que la persona ha desarrollado su actividad, ni suponga una dificultad añadida a las ya existentes respecto de la movilidad o de las limitaciones a sus capacidades físicas. La traducción en términos inmobiliarios de este proceso que entendemos cercano para España, pasa por la adecuación tipológica de la vivienda, y supone en último extremo la promoción no sólo de viviendas adecuadas sino de viviendas “tuteladas”. Concepto éste próximo a la atención especializada, pero que implica cierto grado de autonomía o independencia<sup>(1348)</sup>.

Obviamente la promoción de viviendas tuteladas hasta la fecha es poco significativa, por los costes que lleva aparejado su puesta en marcha, y por la reciente introducción de las mismas<sup>(1349)</sup>, aún escasamente presentes en las políticas autonómicas de vivienda y en el Plan Nacional de viviendas. Asistimos en cambio, y en fase diríamos

---

(1346) Así, la Ley 6/99 de 7 de julio de atención a las personas mayores de Andalucía (BOE de 29 de septiembre de 1999); Ley foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores de Navarra; Ley 11/2001, de 13 de julio, de Acogida Familiar para Personas Mayores de Cataluña; Ley 3/1996, DE 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones de canarias,... entre otras.

(1347) Heumann, Leonard f, Boldy, Duncan p: *Envejecer dignamente en la Comunidad*. Fundación Caja Madrid.1995.

(1348) Los casos de dependencia funcional del sujeto de edad avanzada no entrarían en este tipo de adecuación tipológica de vivienda pues, exigirían la atención e intervención especializada del facultativo y la unidad familiar en su caso.

(1349) Sobre esta cuestión volveremos en el Capítulo VIII.

“de transición”, hacia el escenario que describimos a la intensificación del número de previsiones normativas<sup>(1350)</sup> y de ayudas directas al mayor para la adecuación funcional de su vivienda<sup>(1351)</sup>.

Por último, el progresivo desplazamiento de la atención a la vivienda para este colectivo, desde la normativa de servicios sociales<sup>(1352)</sup> a la normativa sobre vivienda, con ser consecuencia lógica de los desarrollos sobre vivienda en el marco autonómico, no debe desvincularse de las previsiones sobre servicios sociales en las que se incardina la protección constitucional a la tercera edad, sino que exige una adecuada coordinación entre ambas previsiones.

### 5º. LAS PREVISIONES DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS DISMINUIDOS FÍSICOS PSÍQUICOS Y SENSORIALES Y LA VIVIENDAS.

La Constitución hace expresa previsión de este colectivo al decir:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que se les prestará la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente por el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”

---

(1350) Así, por ejemplo las modificaciones introducidas en el seno de la normativa sobre Propiedad Horizontal. Ley 41/60 de 21 de julio, modificada por la Ley 3/90 de 21 de junio para permitir la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad de minusválidos en el edificio de su vivienda, y más recientemente la Ley 8/99 de 6 de abril de modificación de la Ley de Propiedad Horizontal,

(1351) Así, el Decreto 37/2002 de 30 de abril de la Junta de Andalucía sobre apoyo a las familias andaluzas, contiene una línea de ayuda consistente en la adecuación funcional de las viviendas de las personas mayores, o la Orden de 10 de enero de 2000, por la que se establecen y regulan ayudas destinadas a las comunidades de propietarios de edificios de viviendas para la instalación de ascensores y eliminación de barreras arquitectónicas en el acceso a los mismos, también en Andalucía.

(1352) Con la previsión de supresión de barreras arquitectónicas en la normativa sobre servicios sociales, o con la introducción de medidas sobre adecuación de viviendas incorporadas al Plan Gerontólogo Nacional, entre otras.

Pues bien, esta previsión se debe conectar con el ya estudiado enunciado del Artículo 47 de la Constitución para hacer derivar la lógica consecuencia de la necesaria adaptación de las viviendas a la problemática de una deficiencia física, psíquica o sensorial, con expresa intervención de los poderes públicos.

Así, la primer respuesta de nuestro ordenamiento se encuentra en la Ley 13/82 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos<sup>(1353)</sup>.

A ello habría que añadir el desarrollo que en cada Comunidad Autónoma se ha producido sobre el particular<sup>(1354)</sup>, y en especial, las previsiones organizativas y normativas que para atender a la integración de dicho colectivo se contemplan.

Fuera quizás por la temprana reacción del legislador en el tratamiento del colectivo de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, la previsión con relación a la edificación y vivienda inexistente, lo cierto es que es posible, desde la normativa de desarrollo sobre vivienda encontrar mención específica al colectivo. Atiéndase en este sentido a las previsiones contenidas en el Real Decreto 355/80 de 25 de enero sobre la reserva y situación de las Viviendas de Protección Oficial destinadas a minusválidos, norma

---

(1353) BOE de 30 de abril de 1982. Modificada por la Ley 63/2003 de 30 de diciembre Artículo 38, de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 2004, que modifica el Artículo 37 de la misma.

(1354) En la Comunidad Autónoma Andaluza es preciso tener presente la existencia de la ley 2/88 de 4 de abril de Servicios Sociales. La existencia de ambas disposiciones, tanto la Ley Estatal como la norma Andaluza motivó la necesidad de elaborar una propia regulación sobre el particular para Andalucía. En este sentido la Orden de 31 de enero de 1995, por el que se crea la comisión técnica para la realización de los trabajos previos a la elaboración del Anteproyecto de Ley de protección a las Personas, con discapacidad en Andalucía (BOJA de 17 de febrero de 1995). La disposición creaba una Comisión encargada de realizar los trabajos y estudios previos a la elaboración del anteproyecto de Ley de protección y que debía tener en cuenta la problemática del colectivo en las áreas de: “f) servicios sociales; g) vivienda; h) Accesibilidad arquitectónicas, urbanística en el transporte y en la comunicación.; i) Protección económica...” (artículo 2)

El resultado la Ley 6/99 de Protección a los Mayores citada.

desarrollada por la Orden de 3 de marzo de 1980 sobre características de los accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores de las viviendas para minusválidos proyectadas en inmuebles de protección Oficial.

El siguiente paso, lo integrarían la supresión de las barreras arquitectónicas<sup>(1355)</sup>, sin perjuicio de la demandada efectividad de estas disposiciones. Lo cierto es, que la celeridad del reglamentador en su producción normativa, no encontró respuesta en el constructor, promotor - para los que la norma no introducía régimen sancionador<sup>(1356)</sup> alguno. En la práctica, el resultado fue el incumplimiento de estas disposiciones aún por la propia Administración Pública que debiera incentivarlas.

---

(1355) Se completa el referente normativo, con el Real Decreto 248/81 de 5 de febrero sobre medidas de distribución de la reserva de viviendas destinadas a minusválidos, establecidas en el Real Decreto 355/80 de 25 de enero.

(1356) En cualquier caso, es oportuno recordar que éste exige el rango formal de Ley, y la tipificación deberá respetar el principio de legalidad ex constitución, y en el caso concreto desde la Ley 30/92 y el reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.





## **CAPÍTULO VII**

**DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE  
VIVIENDA: LA VIVIENDA COMO COMPETENCIA DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA INVASIÓN COMPETENCIAL  
DE LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1990.**

## **I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)**

El artículo 137 de la Constitución Española, previó una organización administrativa para el Estado Español, que incorporaba como referente organizativo, competencial y político a las Comunidades Autónomas. La configuración organizativa y competencial que su definición trajo consigo permitió formular la política de vivienda en términos de descentralización administrativa. Configuración que de alguna forma había estado ya presente en los albores de la institucionalización autonómica<sup>(1357)</sup> mediante la referencia constante al reconocimiento de la diversidad regional del territorio español<sup>(1358)</sup>.

### **1º. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE VIVIENDA: DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES**

En otro orden de ideas, la intervención administrativa en Vivienda, configurada como una función pública<sup>(1359)</sup> exige una previa

---

<sup>(1357)</sup> En este sentido tanto el mensaje de la Corona de 22 de noviembre de 1975 al ser proclamado Rey Don Juan Carlos I, como la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977, hacían referencia expresa a Las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado. Como expresa Souvirón Morenilla en *Realidad y Perspectivas de la Organización Territorial del Estado. El Estado de las Autonomías: entre historia y su propia dialéctica*. Editorial Comares. Granada 2000, págs. 25 y ss, entre otros:

<sup>(1358)</sup> Así, el Real Decreto- Ley 41/77 de 29 de septiembre había procedido ya al restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

<sup>(1359)</sup> Entendemos que tanto la intervención administrativa en la vivienda como la intervención administrativa en el urbanismo debe partir de la consideración de ambas como funciones públicas, esto es necesitada de intervención pública para su configuración jurídica de conformidad con su concepción como Principio Rector de la Política Social y Económica. La descripción contenida en el Artículo 47 de la Constitución al señalar que “Los Poderes Públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, así lo apunta respecto del Urbanismo el Prof. Parejo Alfonso (“El sector privado como agente de desarrollo urbanístico” en *Urbanismo: función pública y protección de los derechos individuales*. Editorial Civitas. Madrid. 1998), al

clarificación de los títulos competenciales que operan en la misma, toda vez que convergen en ella, tanto aspectos económicos, como urbanísticos o edificatorios. Al estudio de los títulos competenciales que intervienen así como a los desarrollos normativos operados hasta la fecha dedicaremos el presente capítulo.

### **A. EL CONCEPTO DE VIVIENDA**

El examen del marco competencial sobre vivienda, exige deslindar el concepto de Vivienda que utilizamos. Concepto que debe ser comprensivo tanto de la definición normativa examinada respecto de las Viviendas de Protección Oficial, como de la acepción manejada respecto de las disposiciones normativas que toman como referente viviendas libres, o de segunda residencia. Ello conlleva que en el estudio de las competencias administrativas sobre vivienda deban integrarse no solamente los títulos competenciales sobre promoción inmobiliaria, financiación, o calidad de la edificación de Viviendas de Protección Oficial, sino también aquellas competencias directamente relacionadas con el tráfico inmobiliario, la publicidad registral de las edificaciones, la edificación en el medio rural, o las residencias ya sean

---

decir:

“El urbanismo es, así y como función Pública, suma de normación y reglamentación de la construcción privada y obra pública ligada a concretas necesidades colectivas o del común (en terminología actual, usos o servicios públicos)”. En este mismo sentido la formulación estatutaria del derecho de propiedad urbana, permitió para Enterría, (.con Parejo Alfonso L. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas. Madrid. 1981 Pág.404) la conversión del Urbanismo en una función Pública que se concretaba en dos grandes temas: “en la separación de las decisiones urbanísticas que han de configurar el hecho colectivo de la ciudad de las facultades privadas de los propietarios de suelo” y en que “las plusvalías generadas por el proceso de urbanización no sean apropiadas sólo por el propietario y se dirijan hacia la dotación de servicios colectivos”.

Entendemos que esta concepción también puede predicarse de la intervención administrativa orientada a facilitar el acceso a la Vivienda, toda vez que la intervención administrativa constitucionalmente prevista así lo exige. Y ello sin perjuicio de la participación de los agentes privados en el proceso edificatorio. No debe olvidarse a este tenor que es justamente la necesidad de una intervención administrativa de policía atinente a la salvaguarda de la salubridad pública de las edificaciones, la que marcó el origen de las normas administrativas de control sobre viviendas y edificaciones, como tuvimos ocasión de exponer. Y ello sin perjuicio de la eventual expresión de la liberalización del sector inmobiliario que en nada obste el ejercicio de las potestades Públicas Administrativas.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

universitarias, para personas mayores o turísticas vacacionales que sirven de vivienda o cobijo durante las correspondientes temporadas (académicas, vacacionales, o durante una etapa de la vida), en tanto que puedan ser incluidos en la acepción amplia de Vivienda. Acepción que puede ser formulada como: toda edificación habitable construida y destinada a suministrar cobijo y abrigo de manera temporal o permanente a las personas.

Definición que nos aproxima a un concepto amplio de vivienda, que ofrece como ventaja la integración desde la pluralidad de supuestos que contempla de una amplitud de materias convergentes. El concepto amplio de vivienda ha sido también el referido por Iglesias González<sup>(1360)</sup> entendiéndolo como aquél en el que converjan títulos estatales que inciden mediata o inmediatamente en el ámbito material definido para la vivienda.

No obstante lo cual, y a excepción de la definición normativa de Vivienda de Protección Oficial, no existe en nuestro ordenamiento Jurídico, definición expresa unívoca de que sea “vivienda”. Para el Prof. Bassols Coma<sup>(1361)</sup> la vivienda comprenderá aquel “objeto circunscrito a un bien inmueble o espacio construido destinado a morada humana, que comprende una construcción o una edificación, adherida al suelo, caracterizada por su destino primordial: servir de habitación para uso personal o de la unidad familiar y por tanto susceptible de un aprovechamiento independiente, bien por constituir por si mismo un edificio, bien por estar inserta en un edificio colectivo, vinculado al mismo por una serie de elementos comunes”. Definición que acota tanto el destinatario de la edificación, como su ubicación en el marco de la

---

(1360) Para Iglesias González F; Administración Pública y Vivienda. Edit. Montecorvo. S. A . Madrid. 2000: Págs 86

(1361) *Consideraciones sobre el derecho a la Vivienda en la Constitución Española de 1978*, Libro Homenaje al profesor García Trevijano Fos. Edit. IEAL. Madrid. 1982.

propiedad horizontal. Con ser esta definición ilustrativa y acabada, no es la única que aproxima un concepto restringido de vivienda.

Con todo, el examen competencial que nos ocupa, debe comprender tanto el estudio del régimen de la edificación, la promoción la rehabilitación, las actuaciones protegibles, el régimen de las sanciones e infracciones administrativas, los aspectos civiles de la propiedad horizontal y el régimen de acceso y el régimen de utilización de las viviendas entendida estas en una acepción amplia, superadora de las restricciones normativas incorporadas a la legislación de Viviendas de Protección Oficial. Pero el concepto de vivienda que proponemos, no debe ser tan amplio, como para incluir en el, toda edificación que específicamente haya sido incluida - aun pudiéndose destinar al cobijo del ser humano de manera temporal o permanente- por su específica conceptualización normativa en otros regímenes administrativo de intervención. Así sucederá respecto, de la utilización del término vivienda para designar alojamientos temporales, o residencias que no satisfagan el mandato constitucional (artículo 47)- ya examinado.

Entendemos además, que esta acotación previa resulta de trascendental importancia para deslindar correctamente los títulos competenciales que operen en cada caso.

**a) Concepto amplio versus Concepto restringido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, de la normativa sobre alojamientos turísticos o vacacionales, de la normativa sobre residencias para la tercera edad, o de la normativa sobre arrendamientos urbanos.**

El concepto amplio de Vivienda propuesto se contrapone con el concepto restringido que encontramos en legislación de Viviendas de Protección Oficial, - ya examinado- y con la definición que otras legislaciones incorporan<sup>(1362)</sup>.

---

<sup>(1362)</sup> Así, los desarrollos normativos autonómicos en la medida en que han regulado la Ordenación de la Vivienda han definido que se entienda por vivienda sujeta a algún régimen de protección, sin que corresponda su

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

---

concepto en sentido estricto con el de Vivienda de Protección Oficial.

En este sentido: Andalucía por Decreto 202/2003 de 8 de Julio (BOJA de 11 de Julio de 2003), define el concepto de Vivienda de Protección Pública a los efectos de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía diciendo: “Se entiende por Vivienda de Protección Pública,(...) las que cumpliendo las condiciones de uso, destino, precio de venta o alquiler, diseño y calidad que se establezcan en la normativa autonómica, sean calificadas como tales por las Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía”. (Artículo 1º). Definición poco precisa que deja en manos de la discrecionalidad Administrativa autonómica su configuración., cuando esta Comunidad Autónoma aún carece de una legislación autonómica propia sobre Vivienda debiendo acudir a la ordenación establecida en los Planes de Vivienda aprobados. Contrasta ampliamente con el supuesto andaluz, la ordenación contenida en Castilla - La Mancha que tiene aprobada la Ley 2/2002 de 7 de Febrero por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de Viviendas de Protección Pública (BOCLM de 22 de Febrero de 2002). La Ley Manchega desarrolla la competencia respecto del establecimiento de modalidades autonómicas de viviendas con Protección Pública distintas de las Viviendas de Protección Oficial y como la Exposición de Motivos de la norma reconoce ello como contrapartida de la no inclusión en el Plan de Vivienda 1998-2001, de alguna de las figuras de Viviendas Protegidas- como las de Precio Tasado que existían en los planes precedentes. Esta modalidad de Vivienda de Precio Tasado había cubierto desde la planificación estatal, un sector importante de demandantes de vivienda con superficie superior a las de las Viviendas de Protección Oficial. Así, en el tenor de la Ley 2/2002 la Vivienda con Protección Pública es “aquella vivienda destinada a residencia habitual y permanente, que cumpliendo las condiciones de uso, conservación, precio y calidad de la Ley, fuera calificada o declarada como tal por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La legislación manchega a su vez, en la descripción de que viviendas puedan ser calificada como con protección Pública incluye las siguientes: las Viviendas de Protección Oficial; las que se declaren como protegidas en virtud de Plan Estatal o Autonómico; las que se promuevan sobre suelos que formen parte del Patrimonio Público de suelo, estén incluidos en el catálogo de suelo residencial Público, tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización y además; las que se promuevan sobre suelos en los que el planeamiento urbanístico establezca los requisitos necesarios conforme a la Ley 2/98 de 4 de Junio de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística para la construcción de viviendas en los que la Administración esté habilitada al menos para tasar su precio (artículo 2 de la Ley).

En suma, la legislación incorpora un concepto de Vivienda con Protección Pública que utiliza los siguientes criterios que permiten entender que una vivienda goza de protección:

- criterio normativo o vinculado a que una norma le reconozca de forma expresa protección: esto sucede en el caso de las Viviendas edificadas al amparo de la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial, o al amparo de un Plan estatal o autonómico de Vivienda que crea la modalidad protegida.
- criterio urbanístico o vinculado al suelo: esto es, sobre suelo

Pues, como expresa De la Serna Bilbao<sup>(1363)</sup> al diferenciar el concepto de edificación respecto del de vivienda, “no existe una acepción legal unívoca”.

La falta de uniformidad respecto del concepto de vivienda, derivada de la inexistencia de una única legislación (en el mismo sentido en que existe una Legislación Estatal sobre suelo), obliga a apreciar la regulación administrativa que sobre vivienda contemplen otras disposiciones normativas.

Así, respecto de la legislación arrendamientos urbanos, el Decreto 4104/64 de 24 de diciembre por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos entendía por Vivienda:

“Aquella edificación habitable, cuyo destino primordial no sea el ejercerse en ella con establecimiento abierto, una actividad industrial, comercial o de enseñanza con fin lucrativo”.

Definición que se mantiene inclusive tras la reforma operada por el Real Decreto - Ley de 1985 que suprime la prórroga forzosa en los

---

público (que forme parte del Patrimonio de Suelo) se edifica vivienda con protección. Así como sobre el suelo que el Planeamiento urbanístico, o el catálogo de suelo residencial, con arreglo a la Ley del suelo autonómico haya previsto la construcción de vivienda protegida se edifica Vivienda con Protección. Ello previo cumplimiento de los requisitos urbanísticos que operan como un a priori inclusive a los efectos de que la Administración Pública tase el precio de la vivienda.

- criterio financiero o económico: en base a este criterio será vivienda con protección la que tengan reconocidas ayudas públicas tanto para la adquisición como para la urbanización.

Sin embargo, no sucede así en la legislación Gallega que integra un concepto amplio de vivienda en su Ley 4/2003 de 23 de julio al decir que: A los efectos de la presente Ley, es vivienda toda vivienda es:

“toda edificación permanente habitable cuyo destino principal, aunque no siempre exclusivo, lo constituya satisfacerla necesidad de residencia, sea habitual o no, de las personas físicas”

Convergemos en esta definición.

<sup>(1363)</sup> De la Serna Bilbao, N; *Manual del Derecho de la Edificación. Instituciones Básicas*. Centro de Estudios Ramón Areces. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid. 1999. Págs. 35 - 37.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

arrendamientos urbanos, y en las sucesivas disposiciones normativas <sup>(1364)</sup> que regulan los arrendamientos urbanos.

La estacionalidad de la ocupación determina el concepto de vivienda turística vacacional, asimilable en algunos casos al de segunda residencia y en otros a los alojamientos o residencias turísticas vacacionales. No es objeto de estudio por la legislación de protección Pública a la vivienda, la vivienda turística o vacacional. Las razones hay que buscarlas en la proyección del artículo 47, de la Constitución, ya examinado que integra el derecho a una vivienda digna y adecuada. Este tipo de vivienda incluido en la acepción amplia de vivienda, por cuanto suministra cobijo de manera temporal al hombre, ha sido tradicionalmente excluido de la protección administrativa por entender que no se trataba de viviendas sino de alojamientos o residencias cuyo fin primordial no sea el suministrar cobijo, ni a constituir residencia habitual, sino que respondía a otras necesidades distintas motivadas por la movilidad, a través de cuya promoción se pretende dar respuesta.

### **b) Concepto fiscal de domicilio como vivienda habitual a efectos de notificaciones administrativas.**

La normativa tributaria<sup>(1365)</sup>, ha incorporado el concepto de domicilio fiscal, como vivienda habitual a los efectos de los devengos de los tributos, si bien no existe en la legislación fiscal una definición de vivienda y el concepto utilizado por la normativa hay que referirlo a la

---

<sup>(1364)</sup> La evolución del régimen de los arrendamientos urbanos, incide de manera directa en la evolución de la política de Vivienda. De ahí que sea importante examinar el concepto de vivienda utilizado en la normativa y que para el caso de los arrendamientos urbanos es muy restrictivo. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 fue modificada por el Real Decreto- Ley 2/85 sobre Medidas de Política Económica y derogada por la Ley 29/94 de 24 de diciembre. Norma ésta que modificó también los artículos 8 y 9 del Real Decreto- Ley 2/85.

<sup>(1365)</sup> Esto es: la Ley 230/63 28 de diciembre General Tributaria. Normativa que fue modificada con posterioridad por la Ley Orgánica 12/95 de 12 de Diciembre, las Leyes 13/96 de 30 de diciembre y 1/98 de 26 de Febrero sobre derechos y garantías de los contribuyentes.

tanto a las viviendas sujetas a algún régimen de protección como las libres. La incidencia de imposición fiscal, sobre bienes inmuebles como instrumento de intervención administrativa en la política de vivienda, ha sido puesta de manifiesto en las sucesivas exposiciones de motivos de las legislaciones sobre suelo y ordenación Urbana. Las medidas adoptadas, inciden nuevamente en la idea de que el concepto de vivienda no es unívoco. Toda vez, que el concepto de domicilio fiscal, resulta aplicable tanto para personas físicas como jurídicas<sup>(1366)</sup> y no resulta coincidente más que en el carácter de residencia<sup>(1367)</sup> con el manejado por la legislación de Viviendas de Protección Oficial.

---

(1366) Así en el artículo 45 de la Ley 230/63 28 de diciembre General Tributaria

(1367) Así, la Resolución de 26 de marzo de 1997 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales por la que se ordenaba la publicación del Acuerdo 1/96 por el que se aprobaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 señala:

“Según se ha indicado, la residencia habitual de las personas físicas va a operar como punto de conexión en la mayor parte de los tributos, tanto en los ya cedidos a las Comunidades Autónomas, como en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta circunstancia sería suficiente, por sí sola, para procurar establecer un régimen de residencia habitual conducente a dotar al sistema de tributos cedidos en su conjunto del mayor grado posible de estabilidad y seguridad, tendente a evitar en lo posible fenómenos artificiales de deslocalización. Además, debe añadirse, ahora la nueva circunstancia constituida por la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, la cual va a contribuir decisivamente al diseño de un escenario, que puede propiciar la producción de tales fenómenos de deslocalización. Por todo ello, el nuevo sistema de cesión de tributos que se propone hace especial énfasis en abordar una regulación exhaustiva, objetiva y cierta del concepto de residencia habitual, a cuyo fin se introducirán las siguientes reglas de aplicación sucesiva, determinantes de dicho concepto:

- 1ª. Permanencia en el territorio de la Comunidad Autónoma, ligada a la vivienda del sujeto.
- 2ª. Lugar donde el sujeto pasivo tenga su núcleo principal de interés.
- 3ª. Última residencia declarada a efectos tributarios.

Además, el régimen sucintamente expuesto irá acompañado de una norma adicional cuya única finalidad será la de evitar la elusión fiscal mediante la movilidad artificial de la residencia habitual. Con ello se colma un vacío normativo reiteradamente denunciado”. (Acuerdo Cuarto)

---

**c) Concepto urbanístico de vivienda como determinación de núcleo de población.**

Ni la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 examinada, ni los sucesivos textos refundidos sobre régimen del Suelo de 1976, ni el Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de Junio, ni la Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones introducen concepto alguno de Vivienda, toda vez que no es su principal objeto de estudio. No obstante lo cual, las referencias a la edificación y viviendas en la misma son constantes. En primer lugar, como ocupación de suelo que exige la previa calificación urbanística de éste como solar o en su caso la constitución del correspondiente expediente de excepción para el suelo rural o rustico - a los efectos de no constituir nuevo núcleo de población- y en segundo lugar, porque se añade un elemento más al concepto administrativo de vivienda arriba manejado toda vez que desde la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo así como desde la protección de la legalidad urbanística o la tipificación de infracciones y sanciones se incorpora al concepto de vivienda su necesaria adecuación con la legislación urbanística, a los efectos de que la edificación no pueda ser demolida, ni su titular sancionado.

**d) Concepto Jurisprudencial de vivienda**

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha pronunciado con ocasión del examen de la normativa aplicable sobre el concepto de vivienda. Así sucede en la STS de 6 de marzo de 1980<sup>(1368)</sup> en la que en el examen de las reparaciones ordenadas por la Administración Pública para preservar la salubridad e higiene de las edificaciones, aplica el concepto amplio de vivienda arriba reseñado diciendo que por vivienda se entiende cualquier morada humana. La delimitación de qué sea o no vivienda, permitía en la sentencia referida determinar la competencia de la Delegaciones Provinciales de Vivienda, en materia de salubridad e higiene, pues ésta sólo podía ejercitarse validamente bien sobre

---

<sup>(1368)</sup> RCJ 1980, 2068. Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza.

viviendas, o bien sobre los locales de permanencia que tuvieran relación de continuidad con aquella<sup>(1369)</sup>.

Al margen de las interpretaciones jurisprudenciales examinadas respecto del concepto de Vivienda de Protección Oficial, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión también de matizar este concepto amplio de vivienda en diversas ocasiones. Una de ellas con motivo de la necesaria adecuación tipológica y constructiva que obligó a deslindar la vivienda de la construcción destinada a fines hoteleros,- como apuntábamos arriba. Así sucedía en la STS 8 de Junio de 1987<sup>(1370)</sup>, en la que se distingue la vivienda unifamiliar aislada de las construcciones hoteleras o los bloques de apartamentos. Por vivienda aislada entiende el Tribunal aquella “construcción aislada destinada a vivienda de una sola familia”<sup>(1371)</sup>.

El concepto de vivienda es un concepto jurídico indeterminado. Como ha expresado en Tribunal Supremo en STS de 26 de noviembre de 1990<sup>(1372)</sup>:

“Vivienda es un concepto jurídico indeterminado en torno al que, paradójicamente, se ha producido, incluso, todo un cuerpo de profusa legislación especial protectora. De ella, con claridad se desprende que es aquel espacio físico donde el ser humano puede, permanentemente, desarrollar sus actividades

---

(1369) Considerando segundo de la Sentencia apelada.

(1370) RCJ 1987, 6100. Ponente: Excmo. Sr. D.: Julián García Estartus.

(1371) Así el Fundamento Jurídico segundo de la Sentencia señalaba:  
“...siendo evidente que el concepto jurídico-urbanístico de «vivienda aislada» implica la construcción de una edificación que contenga los elementos propios de una sola vivienda, quedando prohibida la que contenga una pluralidad de ellas ya sea mediante la construcción en sentido vertical o horizontal que dé lugar, como en el presente supuesto, la erección de varios pisos o apartamentos; construcción de una pluralidad de apartamentos acreditada por la estructura del cuerpo de edificación ya terminado y destinado a servir de morada estable, o temporal, a tantas personas o grupos de personas como apartamentos cuenta la construcción sin conexión entre los habitáculos en relación con su uso normal”.

(1372) STS 1991,1704. Ponente: Excmo. Sr. D: Emilio Pujalte Clariana

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

vitales - de ahí, «vivienda»- al resguardo de agentes externos; existiendo desde la Constitución (Art. 47. «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada») hasta reglamentaciones administrativas que determinan sus condiciones mínimas exigibles, todo un sistema jurídico en torno a la vivienda. De esta forma, cualquiera que sea la indeterminación jurídica, o mejor, la falta de definición legal de vivienda, resulta indudable que es un concepto de común conocimiento que se explica por sí solo”.

### ***B. LA PROYECCIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA EN LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES CONCURRENTES DE INTERVENCIÓN.***

El concepto de vivienda, que se desprende tanto de la legislación de Viviendas de Protección Oficial como de la acepción amplia, cuya incorporación como concepto jurídico indeterminado apuntábamos, ha permitido el ejercicio de títulos competenciales concurrentes de intervención. Así, la inicial preocupación por conservar las edificaciones en condiciones higiénicas- sanitarias, permitió configurar un título competencial de intervención en la edificación, para salvaguardar la salubridad e higiene de las edificaciones. La concurrencia de Competencias en esta materia, (entre la Administración Local y la Administración Autonómica o en su caso la Central) fue puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones en la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>(1373)</sup>.

---

(1373) Así en STS de 27 de diciembre de 1979 (RCJ 1979,4744); Ponente: Excmo. Sr. D.: Manuel Gordillo García; STS de 6 de marzo de 1980 (RCJ 1980, 2068) Ponente: Excmo. Sr. D.: Aurelio Botella Taza, sobre las competencias sobre salubridad e Higiene de las Delegaciones Provinciales de la Vivienda; STS de 30 de octubre de 1981 (RCJ 1981, 4708). Ponente: Excmo. Sr. D.: José María Sánchez Andrade y sal; STS de 16 de diciembre de 1981 (RCJ 1981, 5398) Ponente: Excmo. Sr. D: Manuel Gordillo García. STS de 21 de enero de 1982 (RCJ 1982, 200) Ponente: Excmo. Sr. .D.: Ricardo Santaolaya Sánchez. STS de 8 de febrero de 1982 (RCJ 1982, 888) Ponente: Excmo. Sr. D.:Ricardo Santaolaya Sánchez; STS 10 de febrero de 1982 (RCJ 1982, 952) Ponente: Excmo. Sr. D: Paulino Martín Martín.

En otro orden de ideas, el Art. 47 de la Constitución no constituye en sí mismo un título competencial autónomo. Así lo ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ello significa que la distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, se opera en los Artículos 148 y 149 de la Constitución<sup>(1374)</sup> que operan una descentralización Administrativa<sup>(1375)</sup> en la materia a favor de las Comunidades Autónomas.

A ello hay que añadir que el examen del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas toma en consideración la existencia de títulos competenciales estatales que sin ser específicos de la materia inciden de manera directa en la misma. Así el Estado puede intervenir en materia de vivienda a través de aspectos tales como: la legislación civil<sup>(1376)</sup> atinente al examen del derecho de propiedad; Ordenación y Planificación de la Actividad Económica por cuanto la intervención en vivienda exija la disposición de efectivos recursos económicos<sup>(1377)</sup>; ordenación del crédito; sanidad<sup>(1378)</sup>; fomento

---

<sup>(1374)</sup> Así el artículo 148.1.3º señala que: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda".

Sobre la distribución de competencias en materia de Vivienda: Beltrán de Felipe, M.: *La Intervención Administrativa en la Vivienda. Aspectos Competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*. En Lex Nova. Editorial. Madrid. Septiembre 2000(texto que está prologado por el Prof. Martín Retortillo, L); Quintana López, T; "Régimen competencial del urbanismo, vivienda, y rehabilitación urbana" en Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 21 de 1988 y También en Estudios Territoriales num. 27. Pág. 103 y ss;

<sup>(1375)</sup> Así, puede verse el monográfico sobre descentralización de la Política de Vivienda, en Revista Española de Financiación de la Vivienda, núm. 7 de 1988, Madrid y en ese número: Alday E.: "Aspectos polémicos del proceso de descentralización" en Monográfico. Págs. 59- 67

<sup>(1376)</sup> Artículo 149.1.8º de la Constitución, que introduce la normativa sobre Propiedad Horizontal y la correspondiente a los Arrendamientos Urbanos como instrumentos importantes que inciden en el régimen jurídico público de la vivienda.

<sup>(1377)</sup> Artículo 149.1.13º que atribuye al Estado la Competencia sobre Bases y Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica, por cuanto la intervención administrativa en la vivienda haya exigido una planificación económica vía plan de vivienda, como apuntábamos en capítulos precedentes al afirmar que el plan de viviendas era un plan económico, o la puesta en marcha de instrumentos de fomento económico (como la

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

y promoción de viviendas; o la defensa de los consumidores y usuarios<sup>(1379)</sup>.

---

subvención).

(1378) Respecto de la Sanidad: Bassols Coma: ("La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística" en Ciudad y Territorio núm. 80-2 de 1989) ha apuntado la interrelación existente entre el Artículo 149.16º de la Constitución relativo a la competencia sobre las bases de la Sanidad, en relación con la competencia autonómica sobre Sanidad contemplada en el Artículo 148.1.21 de la Constitución. Competencia sobre la que volveremos al estudiar los aspectos jurídicos de la rehabilitación urbana e inmobiliaria.

(1379) En este sentido, la STC 71/82 de 30 de Noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982). Ponente: Arrozamena Sierra, J. Extractamos a continuación los fundamentos jurídicos más importantes de la misma, con relación a la delimitación de competencias

"El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario de un conjunto normativo, como el que tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una norma en sectores distintos, como el consumo y la sanidad, determina la necesidad de elegir la regla de competencia aplicable. Las técnicas para indagar la regla competencial que debe prevalecer -cuando no puedan aplicarse conjuntamente las que concurren- tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad del mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico son límites que deben tenerse presentes"

En este sentido, resulta de interés la afirmación del tribunal que señala:

"Cuando el Art. 149.1 de la Constitución utiliza el vocablo «legislación» para determinar la competencia del Estado sobre una materia, lo hace en su acepción material, y no en la formal, comprendiéndose también los reglamentos de desarrollo, complementarios o integradores de la ordenación de que se trate.

Para continuar:

"Que los consumidores puedan tener acceso a los datos que tenga la Administración respecto a una materia, como la de construcción de viviendas, sometidas al régimen de licencia y de inspección oficial, es otra cuestión que se comprende dentro del deber de facilitar información a los ciudadanos que corresponde a las Administraciones Públicas.

Dentro de la exigencia de una regulación general y uniforme que compete al Estado, en aplicación del Art. 149.1.8. de la Constitución, ha de incluirse lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, la regulación de las obligaciones contractuales de



Sin embargo, la intervención Estatal no acaba en la aplicación de títulos competenciales que incidan de manera más o menos directa en la ordenación de la Vivienda sino que éste puede entrar a ordenar directamente la materia por la aplicación del principio de supletoriedad<sup>(1380)</sup> del derecho estatal respecto de la normativa de las Comunidades Autónomas. Como sucede por ejemplo, respecto del régimen de infracciones y sanciones de las Viviendas de Protección Oficial en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de una legislación específica al respecto. En estos casos se acude al régimen de infracciones y sanciones contemplados en la normativa sobre Vivienda de Protección Oficial<sup>(1381)</sup>.

Así, aún transferidas las competencias sobre Vivienda a las Comunidades Autónomas, en los Decretos de transferencias se mantuvieron las siguientes funciones por parte del Estado:

- Las bases y la coordinación del sector vivienda, cuando ellos esté vinculado a la planificación general del a actividad económica y a la Ordenación del crédito
- La promoción por el Estado de viviendas destinadas a satisfacer las necesidades de la propia Administración central;

---

servicios posteriores a la venta o de una información veraz y la responsabilidad por daños causados al consumidor. No obstante, la Comunidad Autónoma puede disponer acerca del compromiso de sus poderes públicos a orientar su actividad a la efectiva aplicabilidad de la normativa estatal en tales materias”.

(1380) Víd García de Enterría: “Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 95 de Julio -septiembre de 1997, Págs.407-415 y el texto Carbonell Porras, Eloísa “La supletoriedad del Derecho Estatal en la reciente Jurisprudencia Constitucional” en *Revista de Administración Pública* núm. 143,(mayo-agosto de 1997, págs. 189-209. entre otros.

(1381) Así sucede en la Ley 2/2002 de la Comunidad de Castilla- La Mancha, (Disposición Transitoria Primera) que remite al Artículo 56-59 de. Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre sobre Viviendas de Protección Oficial. Debe tenerse presente además que el régimen de infracciones y sanciones no es contrario al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (Artículo 24 de la Constitución), según estableció la STC 66/84 de 6 de junio (BOE de 19 de Junio de 1984).



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

- Las actuaciones en materia de vivienda que exijan las situaciones de emergencia;
- El establecimiento de Beneficios fiscales en materia de vivienda, lo que naturalmente, habrá de referir a aquellos tributos en los que el Estado ostente competencia normativa suficiente.

El examen de las competencias asumidas por el Estado sobre la materia fue objeto además, del Dictamen de 27 de Julio de 1995 de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en torno al Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Edificación, señalando que el silencio del Art. 148, de la Constitución permite sin más acudir a la cláusula residual del artículo 149.3 para considerar competencia del Estado la materia de Edificación por el contrario: "Para que entre en juego la cláusula estatal residual supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios de interpretación ordinarios (STC 123/84 de 18 de diciembre).

El Dictamen reseñado afirmaba que le corresponde al Estado fijar el régimen jurídico de la edificación únicamente en los casos en que se destine a usos distintos de la vivienda; cuando se trate de edificaciones destinadas a vivienda la competencia será autonómica, sin perjuicio de que, respecto de éstas, pueda el Estado intervenir con fundamento en otros títulos competenciales. Así por ejemplo, el Art. 5.2 de la Ley 26/84 de 19 de Julio de Defensa de Consumidores y Usuarios al decir:

"En todo caso y como garantía de la salud y seguridad de las personas, se observará la prohibición de utilizar en la construcción de viviendas y locales, de uso público materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y la seguridad de las personas"<sup>(1382)</sup>.

---

(1382) También en STC 15/89 de 26 de enero.

En otro orden de ideas como se verá mas adelante, las Corporaciones Locales tienen asumidas competencias en materia de promoción<sup>(1383)</sup> de vivienda.

**a) La Delimitación de las Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda y Suelo**

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 1995, núm. 59/95<sup>(1384)</sup> cuya cuestión debatida es al igual que en la Sentencia 152/88 del Tribunal Constitucional las competencias sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda señala que el Art. 47 de la Constitución no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos según establece el Art. 53.3 de la Constitución<sup>(1385)</sup>.

Para el Tribunal Constitucional la consecución del interés general ha de lograrse a través de los repartos de competencias. En la Sentencia 59/95, el objeto controvertido recaía sobre si el Convenio de Financiación suscrito entre el Director General de la Vivienda y el Concejal Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona que establecía las condiciones por las que habrían de regirse los convenios específicos de cofinanciación para la rehabilitación de viviendas de promoción pública a realizar en desarrollo del Acuerdo Económico y Social, invadía o no las competencias de la comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda<sup>(1386)</sup>.

El Abogado del Estado con relación al conflicto positivo de competencia planteado deslindaba dos títulos competenciales, de un

---

(1383) Así específicamente Art. 7 del RD 3148/78 y Art. 22 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, como en la legislación autonómica sobre el particular.

(1384) BOE de 25 de abril de 1995. Ponente Magistrado Sr. D. J González Campos.

(1385) Fundamento jurídico 3ª de la STC 59/95. y STC 152/88 fundamento Jurídico núm. 2 que es reproducido por la más reciente arriba citada.

(1386) Fundamento Jurídico Iº de la Sentencia 59/95.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

lado: "la ordenación normativa de la vivienda y la gestión de potestades de intervención administrativa que aquella ordenación habilita"<sup>(1387)</sup>, por lo que la asunción de la competencia para la Administración General del Estado, debía derivar de la articulación del Art. 149.1.11ª y punto 13 de la Constitución, así como de la exigencia regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

El Decreto cuestionado (Decreto 2626/82) señalaba que:

"La competencia sería ejercida de conformidad con la planificación general de la actividad económica, y de la política financiera y crediticia, que el Estado determine en uso de su correspondiente competencia exclusiva reconocida en el número 11, y 13 del artículo 149, apartado primero".

En esta cuestión incidían importantes consideraciones de carácter económico, ya que es de interés especial entender que la función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda puede y debe ser ejercida por el Estado al amparo del Art. 149.1.11, y 13. Esto es desde las bases de la ordenación del crédito (149.1.11) y desde la planificación general de la actividad económica (Art.149.1.13).

Parece evidente a tenor del propio Tribunal Constitucional que del Art. 47 no se puede extraer título competencial específico alguno. Ello conlleva, a delimitar la actuación de las administraciones públicas en materia de vivienda en relación con la distinción del Art. 148.1.3, que atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Si bien el supuesto examinado hacía objeto de atención no ya la competencia en materia de ordenación de la vivienda, sino en materia de financiación de actuaciones protegibles. Por lo que deba definirse que se entienda por actuaciones protegibles.

---

<sup>(1387)</sup> Pág. 598, repertorio Cronológico de jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Entendemos que son actuaciones protegibles: aquellas medidas de fomento administrativo orientadas a la promoción o al favorecimiento del acceso de la vivienda que están contempladas con carácter específico bien en la normativa aprobada sobre vivienda, bien en los documentos reglamentarios que adoptando la forma de planes<sup>(1388)</sup>, responden a la idea de coordinación general de la actividad económicas que en aras a la consecución del contenido del artículo 149.1.13 de la Constitución corresponde al Estado.

*a' La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/88 de 20 de Julio*

En la misma línea de la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/95 se encontraba la no menos importante Sentencia del mismo Tribunal 152/88 de 20 de Julio. Sentencia que incidía en la actividad promocional de vivienda incluyéndola dentro de la política económica General. Así, la actividad de fomento de la construcción de viviendas quedaba vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, de tal forma que no pudiera hacerse abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito<sup>(1389)</sup>.

La STC 152/88 realizaba algunas consideraciones de interés en torno al principio de colaboración interadministrativa<sup>(1390)</sup>. En esta sentencia se planteaba conflicto positivo de competencia en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 de marzo de 1984 por la que se determina el módulo y su ponderación en las Viviendas de Protección Oficial acogidas al Real Decreto- Ley 31/78

---

<sup>(1388)</sup> Respecto de la configuración de las actuaciones protegibles a través de los instrumentos de planeamiento sobre vivienda volveremos en otro lugar, bástenos ahora apuntar su incidencia para configurar el concepto que examinamos.

<sup>(1389)</sup> Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia citada, (152/88 de 20 de Julio)

<sup>(1390)</sup> La doctrina generalizada del tribunal constitucional, ha venido a considerarlo como consustancial al mismo esquema de distribución territorial de competencias, sin la exigencia de ser explicitado en ningún precepto específico de carácter imperativo. Lo reitera así la STC 152/88 entre otras.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

de 31 de octubre para 1984 y en el marco del Plan Cuatrienal de Viviendas 1984 -1987<sup>(1391)</sup>.

Se planteaba por los recurrentes las relaciones del Art. 47 con los Art. 9.2, 43,45, 46 ,130.1 y 148.1 de la Constitución entre otros. Una primera reflexión de interés apunta a que debe hacerse extensiva la política de vivienda tanto a las viviendas de tipo urbano como a las viviendas de tipo rural, lo que conlleva una diferenciación entre unas Comunidades Autónomas y otras.

En el conflicto positivo de competencia se planteaba la cuestión de determinar la titularidad de las competencias de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que se regulan en las disposiciones objeto de los mismos. El País Vasco, interpone conflicto positivo por entender que la competencia en la materia le corresponde a la comunidad Autónoma. Se refiere más específicamente a un conflicto de competencias en relación con el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas al servicio de un política sectorial<sup>(1392)</sup>. El Tribunal Constitucional considera que el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario<sup>(1393)</sup>, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente sino en tanto y en cuanto la medidas de fomento se justifiquen por razón de su atribuciones "sobre las bases de la planificación y coordinación de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito". Considerándose complementariamente que si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión

---

(1391) Sobre los planes de Vivienda volveremos mas adelante.

(1392) Sic. Fundamento jurídico 2 de la Sentencia 152/88.

(1393) Afirma el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia

permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno Vasco denuncia en términos genéricos.

En la competencia del Estado, a que se refiere el Art. 149.1.13 de la Constitución, se comprende por tanto, la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de Viviendas de Protección Oficial, lo que justificaba la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general, que en otro caso se revelaría difícilmente viable.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia citada incidía en la distinción de cuatro aspectos fundamentales al estudiar las competencias autonómicas y Estatales en materia de vivienda: el primero se refiere a la definición misma de qué se entiende por actuaciones protegibles, que constituye "el núcleo de las medidas consideradas"; el segundo a la forma de protección en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones -, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. Se detallaban asimismo las condiciones de financiación<sup>(1394)</sup> que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional, y la aportación de recursos estatales<sup>(1395)</sup>. Siendo que ninguno de los aspectos descritos invadía en el tenor del Tribunal Constitucional la competencia sobre vivienda<sup>(1396)</sup>.

---

(1394) Más adelante, véase Capítulo VIII, se dedicará aun un epígrafe concreto al problema de la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

(1395) Así aparece específicamente descritos en el Fundamento Jurídico núm. 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional a la que ahora nos referimos.

(1396) Ha expresado su insatisfacción por los problemas prácticos que genera esta delimitación constitucional de competencias en materia de vivienda el Prof. Jiménez de Cisneros Cid, en el trabajo: "La Cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda." publicado en el monográfico sobre cooperación de la revista Documentación Administrativa, núm. 140. Madrid. Pág. 232 y ss.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de viviendas las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar en su caso, las reglas generales al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.

En otro orden de ideas, la profusa normativa sobre protección pública a la vivienda, exige la concreción de los estrictos aspectos técnicos, (más bien próximos a la reglamentación de funciones) que modulan la expresión "digna y adecuada" del referente constitucional en función de los conocimientos científicos y tecnológicos del momento. Por ello, las normas edificatorias tienen como finalidad establecer las reglas necesarias para su correcta aplicación en el proyecto y la ejecución de los edificios a partir de los fundamentos de los conocimientos tecnológicos y científicos. Como tuvimos ocasión de exponer, las normas básicas para la edificación encontraron inicial marco de aplicación en el D 1650/77 de 10 de Junio<sup>(1397)</sup> sobre normas básicas de edificación<sup>(1398)</sup>.

Domínguez Olivera<sup>(1399)</sup> ha realizado un elogiado intento de sistematización acudiendo a los traspasos de competencias, que se materializan en los traspasos de medios necesarios para el ejercicio de las mismas. En estos se reconoce competencias al Estado sobre: - el enunciado y desarrollo en forma de normas básicas de las medidas jurídicas, técnica y financieras sobre calidad de edificación; - el establecimiento y homologación de los procedimientos de ensayos para

---

(1397) RCL 1977, R. 1564.

(1398) Vid. la STC 95/86 de 10 de julio y la referencia contenida en los Decretos de traspasos de competencias y medios materiales.

(1399) "Competencias del Estado" en *El Estado de las Autonomías: Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. Vol. IV. dirigido por Jiménez Blanco, A y Martínez Simancas, J. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. S.A. Central Hispano, y la colaboración del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Págs. 3877 -3900. relativas al capítulo dedicado a la vivienda

el control de la calidad de la edificación; - la homologación de sellos y marcas de calidad; - la alta inspección en materia de calidad de la edificación; - la ordenación técnica de la profesiones vinculadas a la edificación y a la arquitectura.

Esta valoración permiten concluir que las actividades técnicas, conexas a la edificación de Vivienda entran en la órbita de la competencia autonómica sobre vivienda, por más que el derecho de la edificación<sup>(1400)</sup>, presente caracteres propios y diferenciados y al Estado competa la salvaguarda de la condiciones básicas para el ejercicio de los derechos, así como el aseguramiento de las condiciones de calidad de las edificaciones, sean destinadas o no a vivienda.

---

<sup>(1400)</sup> Sobre la diferenciación existente entre el derecho a la vivienda del derecho de la edificación puede verse: Serna Bilbao, M<sup>a</sup> N.: *Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones Básicas*. Centro Estudios Ramón Areces. S.A. Madrid. 1999. Págs. 33- 34. De la Serna ha diferenciado el derecho a la edificación como disciplina distinta del derecho a la Vivienda y del urbanismo diciendo: “En relación con la política de Vivienda se debe señalar que se trata de una materia, igualmente muy cercana y relacionada con el sector de la edificación”. y continúa: “El derecho de la edificación es aquel sector del ordenamiento jurídico que regula las cuestiones de índole técnica jurídicas referidas a las condiciones que deben cumplir, bien las construcciones a realizar, bien los sujetos que intervienen en la actividad de edificación”.

Pues bien, partiendo de esta concepción y en la ausencia del texto constitucional del título competencial “edificación”, De la serna invoca, la relación con otros títulos competenciales relacionados, como sean la intervención Estatal respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la Actividad Económica. Tal y como veíamos ha sucedido respecto de la jurisprudencia Constitucional analizada para la determinación de competencias en materia de Vivienda. Pero entendemos, la sustantividad del derecho a la edificación se desdibuja en sus relaciones con el derecho urbanístico, pues como afirmara González Pérez J. (*Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Civitas. Madrid. 2000, Pág. 57): “El proceso de edificación se ha regulado por lo general en la legislación administrativa de urbanismo”.

En todo caso, y en relación con otros títulos habilitantes de intervención estatal como fueran los relativos a los agentes de la edificación, o a la calidad de la edificación y responsabilidad de los agentes intervinientes, serán objeto de atención en el capítulo siguiente, en la medida en que la edificación lo sea de vivienda y por tanto objeto de nuestro interés.



I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE  
TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA  
LA FECHA)

---

*b' La Sentencia del Tribunal Constitucional 207/99 de 11 de  
Noviembre<sup>(1401)</sup>*

La doctrina sentada por el Tribunal constitucional respecto de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia encuentra en materia de infracciones y sanciones terreno abonado. Toda vez, que la aplicación de las medidas contenidas en la legislación sobre vivienda exige la aplicación de un efectivo sistema administrativo sancionador que permita modular la intervención administrativa en la materia. La Sentencia 207/99 nos ofrece oportunidad de examinar la doctrina del constitucional al respecto, si se tiene en cuenta que el objeto litigioso lo proporcionaba la Ley foral 7/89 de 8 de Junio de medidas de intervención sobre suelo y vivienda. El fallo de la misma parcialmente estimatorio para el Estado que había sostenido la invasión competencial de la Comunidad Autónoma en la materia, hace objeto de atención un precepto de la Ley 7/89 relativo a la imposición de una multa (sanción) a los notarios y registradores de la Propiedad que hubieran elevado a escritura pública o hecho constar en el Registro de la Propiedad, las notificaciones reguladas en la norma respecto del derecho de tanteo o retracto de vivienda. Así, el Abogado del Estado no pone en tela de juicio la competencia legislativa de la Comunidad Foral de Navarra para establecer un derecho de tanteo y retracto en materia de vivienda y suelo, pues admite que esa opción normativa se integra sin dificultad en su competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª C.E y Art. 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en adelante LORAFNA). Tampoco discute que, como consecuencia de ese título competencial, pueda la Comunidad Foral de Navarra imponer obligaciones legales, tipificar infracciones y conminar con las correspondientes sanciones. Asimismo no formula dicha representación objeción expresa al hecho de que, en desarrollo de esa competencia, se

---

(1401) BOE de 16 de diciembre de 1999. Ponente: Excmo. Sr. D.:Pablo García Manzano

establezcan por la ley autonómica -como así lo han hecho otras Comunidades Autónomas- determinadas obligaciones en relación con los Notarios y los Registradores. Antes bien, lo que impugna el Abogado del Estado es que el mencionado título competencial otorgue a la Comunidad Autónoma cobertura constitucional para tipificar, como infracción administrativa, el incumplimiento por dichos profesionales de tales obligaciones y, en su virtud, se reconozca a la autoridad administrativa autonómica la potestad para imponer la correspondiente sanción. Desconociendo, de este modo, la competencia exclusiva del Estado para regular el estatuto jurídico de los mencionados profesionales del Derecho e, incluso, de la naturaleza de sus funciones públicas<sup>(1402)</sup>. Ninguna objeción hace en cambio el tribunal respecto de la competencia autonómica para regular el derecho de tanteo y retracto respecto de las viviendas<sup>(1403)</sup>, sobre cuya regulación nada se plantea

---

(1402) FJ 4 de la Sentencia

(1403) Así el fundamento Jurídico 5 señala:  
 “Los derechos de tanteo y retracto pertenecen, en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derechos reales de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil (Art. 149.1.8 C.E.), a salvo las peculiaridades propias de los Derecho forales o especiales, como es el caso de Navarra, que los regula en la Compilación de su Derecho civil o Fuero Nuevo aprobado por Ley 1/1973, de 1 de marzo, en las Leyes 445 y siguientes. Ahora bien, como ha declarado este Tribunal (SSTC 170/1989 y 102/1995), ello no excluye que tales derechos de tanteo y retracto puedan constituirse en favor de las Administraciones Públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan. Así, en materia de medio ambiente, han sido establecidos y regulados por las Comunidades Autónomas con finalidad protectora de determinados espacios naturales, siguiendo el postulado de la Ley estatal básica (Ley 4/1989, de Protección de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, Art. 10.3), como es el caso de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai, y la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que configuraron derecho de tanteo y retracto de tal índole en favor de las respectivas Administraciones autonómicas, y cuya constitucionalidad fue declarada por las SSTC 156/1995 y 170/1989.”

En el presente caso, los derechos de tanteo y retracto contenidos en la Ley Foral impugnada, se instrumentan al servicio de finalidades

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

en la Sentencia que acaba reconduciendo a la inexistencia de ilícito administrativo, la cuestión de fondo y, por tanto, a la competencia exclusiva del Estado en virtud de los invocados títulos competenciales contenidos en las reglas 8ª y 18ª del Art. 149.1 C.E.

### **b) El título estatal de intervención en materia civil: La intervención Administrativa respecto de la política de alquileres.**

Según dispone la Constitución en el Artículo 149.1.8, al Estado le corresponde la competencia exclusiva sobre la legislación civil. En cuyo ámbito se ha desarrollado la legislación sobre arrendamientos urbanos, que tanta incidencia tiene en el mercado de la vivienda. La normativa en la política de arrendamientos urbanos, incorporó con cierto retraso la liberalización del mercado de alquiler mediante la supresión de la prórroga forzosa contemplada en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. El Decreto 4104/64 que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos no fue suprimido sino hasta 1994, después que se había operado reforma significativa por Real Decreto - Ley en 1985,

---

constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (Art. 44.1 de la LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los Art. 33.2 y 47 C.E.

Hemos de precisar, por otra parte, que queda fuera del ámbito de la controversia que ahora se dirime, la regulación sustantiva que en la Ley Foral de Navarra 7/1989 se contiene del tanteo y retracto urbanístico, limitado, en virtud de la posterior derogación contenida en la Ley Foral 10/1994, a las transmisiones onerosas de Viviendas de Protección Oficial.

La inclusión de tales derechos reales en la mencionada norma foral queda cubierta, así, por la competencia exclusiva que la Comunidad Foral ostenta sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, a tenor del Art. 44.1 de la LORAFNA. El problema de delimitación competencial se constriñe a sí, al efectuar tal regulación en lo que concierne a la potestad sancionadora sobre Notarios y Registradores de la Propiedad, ha invalidado la competencia estatal que se reivindicaba, con invocación de los títulos competenciales del Art. 149.1.8ª (ordenación de los registros e instrumentos públicos) y 149.1.18º (bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos).

el Decreto Boyer y había recaído jurisprudencia Constitucional<sup>(1404)</sup> sugiriendo la oportuna reforma de la Ley de 1964 si las circunstancias que la motivaron habían cambiado<sup>(1405)</sup>.

---

<sup>(1404)</sup> Así la STC de 17 de marzo de 1994 núm. 89/94 (BOE de 14 de abril de 1994), Ponente: Excmo. Sr. D.: López Guerra. La Sentencia 89/94 del Tribunal Constitucional resolvía una Cuestión de Inconstitucionalidad contra el Texto Articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, respecto de la prórroga forzosa, y su adecuación o no a los parámetros constitucionales. La sentencia importante- plantea tres ordenes de consideraciones. La primera en relación a la competencia del Legislador para regular el régimen de los arrendamientos urbanos de vivienda, - cuestión ésta indubitada, al hilo de la cual afirma:

“Corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho. Incumbe así al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales. Esa competencia se extiende también a la materia de arrendamientos urbanos, como este Tribunal ha tenido ya oportunidad de afirmar, si bien en relación con otros aspectos de esta materia, distintos de los que ahora se tratan [F.J. 4]”

En segundo lugar, la Sentencia señala:

“No es la prórroga forzosa «per se» el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado. Naturalmente, si la prórroga fuera potestativa para el arrendador, la recuperación del inmueble para su propietario a la finalización del contrato podría entrañar eventualmente una mayor utilidad para aquél, en un mercado en que se incrementan los precios de los alquileres urbanos: en este sentido, los preceptos cuestionados pueden implicar una limitación del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica. Pero ello no significa que la prórroga forzosa convierta en inexistente o puramente nominal el derecho de propiedad del arrendador. Supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecue con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamientos. Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. Esa limitación, derivada de la prórroga forzosa, queda dentro de las facultades del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el Art. 33 de la Constitución” [F.J. 5].

Y en tercer lugar afirma:

“En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del Art. 47 del Texto fundamental”.

Y a mayor abundamiento llega a considerar la medida en concreto - prorroga forzosa- constitucional alegando inclusive la protección a la familia:

“Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el Art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Fuera por una evolución normativa tardía o por los efectos perniciosos desde la dinámica inmobiliaria que ocasionó la prórroga forzosa, lo cierto es que a mediados de los 90, el patrimonio inmobiliario español lo integraban viviendas en régimen de tenencia en propiedad y no en alquiler, máxime cuando al comparativa europea daba datos diferentes<sup>(1406)</sup>.

propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado”.

No obstante lo cual el Tribunal deja abierta la posibilidad de que sea el legislador ordinario el que opere modificación del precepto si se estiman que se han superado las circunstancias históricas que lo motivaron:

”Si bien es evidente que la restricción del Art. 57 L.A.U. obedece a circunstancias históricas concretas (y no sólo, por cierto, a las propias del período de la posguerra civil), no lo es menos que sólo al legislador le corresponde evaluar si tales circunstancias se han superado hasta el punto de permitir la suavización o supresión de los límites que pesan sobre las facultades dispositivas del arrendador. Esta autonomía de apreciación que pertenece al legislador, y únicamente a él, no cabe que sea reemplazada por el juicio de los órganos judiciales ni por el de este Tribunal, que también es un órgano jurisdiccional y debe operar, por tanto, no con arreglo a los criterios de oportunidad característicos de las decisiones políticas, sino de acuerdo con cánones normativos” [FJ. 7].

<sup>(1405)</sup> Con posterioridad a esta norma se aprobó el Real Decreto 727/93 de 14 de mayo, que permitió la descongelación salarial de las rentas. Sobre esta norma: Contijoch Pratdesaba, Ramón: “Comentarios al Real Decreto 727/93 de 14 de mayo sobre precio de las Viviendas de Protección Especial de Promoción Privada, descongelación salarial de las rentas al permitir la revisión anual de las mismas de acuerdo con el IPC” en *Revista Jurídica de Cataluña*. Barcelona. 1984. Págs. 135 - 143.

<sup>(1406)</sup> Así en las Tablas

Tabla núm. 7: Distribución del parque de viviendas de España en función del régimen de tenencia entre 1950 y 1985.

ANOS	Propiedad	Alquiler	Otras
1950	45.87	51.26	2.87
1960	51.87	41.35	6.78
1970	57.15	24.55	18.30
1981 (a)	69.10	23.00	7.90
1981 (b)	64.60	25.40	10.00
1981 (c)	73.15	23.87	2.98
1981 (d)	73.15	20.79	6.06
1985 (e)	73.94	16.47	6.58

Fuente: INE y MOPU

Estimación en base a la EPF de 1980 referida exclusivamente a viviendas principales  
 Estimación en base a la encuesta del CEOTMA referida exclusivamente a viviendas principales  
 Datos censales referidos exclusivamente a viviendas principales e incluyendo como viviendas en alquiler las facilitadas por la empresa  
 Dato censal, referido exclusivamente a viviendas principales Datos referidos a hogares.  
 Encuesta continua de Presupuestos familiares referidos al 4º trimestre de 1985.

La primera conclusión que se puede establecer tras la mera observación de los datos de la tabla es el incremento del parque de viviendas en propiedad en nuestro país en detrimento de la vivienda en alquiler. En efecto, la sociedad Española va logrando paulatinamente cotas más altas de desarrollo y, con ello, consiguiendo mayores opciones para que la población pueda acceder a una vivienda en propiedad, aunque siguen quedando importantes colectivos que no han visto cubierta esta necesidad básica.

En un análisis de las viviendas en propiedad y en alquiler por Comunidades Autónomas se obtienen los siguientes resultados:

Tabla núm. 8: Viviendas en propiedad y alquiler por Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas	Propiedad	Alquiler	Otros
Andalucía	76.08	15.66	8.26
Aragón	76.32	17.53	6.15
Asturias	66.03	25.91	8.06
Baleares	67.30	26.54	6.16
Canarias	70.14	18.49	11.37
Cantabria	77.55	16.50	5.95
Castilla y León	78.51	15.87	5.62
Castilla La Mancha	83.26	10.77	5.97
Cataluña	65.62	29.51	4.87
Extremadura	80.14	13.02	6.84
Galicia	77.54	17.59	4.87
Madrid	73.45	20.41	6.14
Murcia	81.19	12.14	6.67
Navarra	79.43	13.42	7.15
C. Valenciana	81.24	13.17	5.59
País Vasco	77.68	15.63	6.69
La Rioja	78.50	16.40	5.10
Ceuta y Melilla	36.81	48.57	14.62
<b>Total</b>	<b>74.87</b>	<b>18.77</b>	<b>6.36</b>

Resulta significativo el dato en la globalidad que arroja un 74.87% de vivienda en propiedad frente a un escaso 18.77% de vivienda en alquiler. El censo de Población y Viviendas de 1991 arroja el dato de que del total de viviendas en 1991 el 78.3 % lo era en régimen de propiedad mientras el 15.2 en régimen de alquiler, lo que sin duda contribuye a reforzar la tendencia hacia la propiedad.

Ese mismo censo añade que la distribución de propiedad y alquiler varía significativamente según el área sea urbana, intermedia o rural. Así en los núcleos rurales la propiedad representa un 85.13 en 1981 y al siguiente censo (1991) un 84.2 por ciento, mientras que la vivienda en alquiler oscila de en zona urbana de 24,48 en 1981 a 18, 2 en 1991 y en zona rural de 8.41



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Debe tenerse en cuenta además que fue formalmente en 1990, cuando se operó la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Tras un proceso de reformas que culminaría con el Real Decreto Ley 8/94 de 5 de agosto<sup>(1407)</sup>, y con la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2002 de 17 de enero<sup>(1408)</sup>, respecto de la constitucionalidad de la Supresión de las Cámaras como entidades de Derecho Público.

Problemática ésta de la tenencia en la vivienda que se proyecta en el ámbito rural, donde la tendencia hacia la propiedad versus

en 1981 y a tan sólo 7.4 por ciento en zona rural.

Respecto de la comparativa europea, España muestra cierta atipicidad por cuanto es uno de los países, que tiene menor número de viviendas en régimen de alquiler. Así, según el informe de la Caixa, publicado el mes de junio de 2004, (que puede verse en. [http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/046ees\\_esp.pdf/\\$file/046ees\\_esp.pdf](http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/046ees_esp.pdf/$file/046ees_esp.pdf)).

La evolución del parque de viviendas en alquiler desde 1990 a 2002, según el Informe de la Caixa, es la siguiente:

Tabla núm. 9: Evolución porcentaje vivienda en Propiedad según Informe la CAIXA

Régimen de tenencia\ año	1990	2002
Propiedad	78,2 %	81,8 %
Alquiler	21,8 %	18,2 %

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del informe de la Caixa.

Este informe da un porcentaje de vivienda en alquiler algo superior al proporcionado por las estimaciones de los censos de Vivienda, según veremos. La posición de Ocupa nuestro país en el ranking de parque de viviendas en régimen de propiedad es muy elevado. Situados según el informe sólo por detrás de Grecia que ostenta un elevadísimo 83.6% de viviendas en régimen de propiedad.

<sup>(1407)</sup> En la génesis de esta norma debe verse los traspasos de competencia a las Comunidades Autónomas sobre ordenación de las Cámaras de la Propiedad. Así. la Disposición Adicional Trigésima de la Ley de medidas Administrativas, Fiscales y de orden Social, que acompaña a la Ley 65/97 de los Presupuestos Generales del Estado señalaba el régimen jurídico aplicable a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana constituidas de conformidad con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, el precepto calificado en la norma como de aplicación básica introdujo las reglas de actuación de las Cámaras, tras la supresión formal de éstas.

<sup>(1408)</sup> Ponente: Excmo .Sr. D.: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

arrendamiento es aún mas acusada<sup>(1409)</sup>. En el caso de los cascos históricos de las ciudades, y aún en la vigencia de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, subsisten situaciones de alquileres de edificios antiguos, ocupados frecuentemente por personas de avanzada edad, que dado que pagan una escasa renta por las viviendas, están siendo objeto de acoso o “mobbing” inmobiliario<sup>(1410)</sup>, por los propietarios, empresas constructoras, inmobiliarias y agentes especuladores, que ven ingentes beneficios en la recuperación de las plusvalías generadas con al renta o valor de situación del inmueble, para interés particular<sup>(1411)</sup>. Ante esta situación, entendemos debe operarse una reforma de la Ley de Arrendamientos urbanos para tipificar sanciones, respecto de las actuaciones orientadas a forzar el

(1409) Así, los censos de vivienda de 1981 y 1991 respectivamente arrojaban los siguientes datos:

Tabla núm. 10: Régimen de tenencia de la Vivienda en función de la localización. Comparativa 1981, 1991

ZONAS	1981	1991
<b>URBANA</b>		
Propiedad	69,28	76,2
Alquiler	24,48	18,2
Cesión	2,54	4,2
Otras formas	3,70	1,4
<b>INTERMEDIA</b>		
Propiedad	78,92	80,2
Alquiler	14,48	11,9
Cesión	2,72	5,1
Otras formas	3,88	2,8
<b>RURAL</b>		
Propiedad	85,13	84,2
Alquiler	8,41	7,4
Cesión	3,30	5,1
Otras Formas	3,16	3,3

(1410) El término “mobbing” de reciente acuñación, como neologismo refleja en cambio una antigua realidad, pues se refiere al acoso moral, con fines de especulación inmobiliaria, al que son sometidos los arrendatarios de las viviendas sujetas en- este caso a prórroga forzosa.

(1411) Puede verse el caso de las viviendas del casco histórico de Barcelona, tras las operaciones de rehabilitación del centro “Ciutat Vella” que lejos ha propiciado estas iniciativas (Diario El Mundo, 8 de Julio de 2003). A esta problemática se ha hecho alusión en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, con motivo de la comparecencia de la Ministra de la Vivienda ante la Comisión de Fomento y Vivienda, haciéndose eco del problema e incorporándolo en la agenda ministerial, pero sin concretar soluciones.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

desahucio de la vivienda, y la declaración de ruina de las edificaciones con fines especulativos, y por otro lado, se debe habilitar a las Administraciones Locales, a que en ejercicio de sus competencias sobre salubridad pública, y vivienda, ejecuten de manera directa la inspección y aplicación de dicha normativa.

No obstante lo cual, y mediando dichas reformas, entendemos, que la vía de solución al problema de acceso a la vivienda lo debe constituir el fomento de la promoción de vivienda en alquiler, o el establecimiento de mecanismos jurídicos que favorezcan el arrendamiento de vivienda como fórmula ordinaria de acceso a la vivienda. Evidentemente dicha afirmación conlleva la realización de las reformas normativas en materia de arrendamiento que sean precisas, así como las modificaciones normativas que permitan agilizar/dinamizar el mercado de vivienda en alquiler. Medidas que van más allá de las incorporadas en los planes de vivienda respecto del fomento de vivienda en régimen de alquiler cuyo éxito no fue el esperado. La razón, como expresara Justo Tinaut<sup>(1412)</sup> estriba en que “ciertas figuras de protección que en su diseño y análisis de laboratorio, parecían perfectamente adecuadas para resolver problemas en determinadas situaciones, no encontraron eco inicialmente, a veces durante períodos relativamente amplios, hasta que, a través de un procesote experiencias puntuales y diseminadas fueron imponiéndose”..A ello se añade la insuficiencia de los recursos económicos destinados a financiar estas actuaciones en términos de eficacia comparativa con los resultados que se obtendrían para el conjunto de la economía de ponerse en marcha.

Algunas Comunidades Autónomas (caso de la Comunidad de Madrid, Castilla La-Mancha, Castilla y León, entre otras) han incorporado entre sus técnicas de gestión la correspondiente a las bolsas de vivienda en alquiler, la fiscalización del parque inmobiliario

---

<sup>(1412)</sup> “La Política de fomento del alquiler en los Planes Estatales de Vivienda de los noventa”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Núm. 125. en Monográfico destinado a la cuestión. Madrid. 2000. Págs. 505- 518.

existente en condiciones aptas para ser ofrecido en arrendamiento así como la adecuada ocupación de todas las viviendas construidas, y el establecimientos de medidas de fomento que beneficien al arrendador, sin duda contribuirán a disminuir las dificultades de acceso al bien. Toda vez que los datos aportados por el último Censo de Vivienda (2001)<sup>(1413)</sup>, confirman la tendencia a la propiedad respecto del alquiler, siendo esta forma de acceso cada vez menos frecuente. Esto es, en 1991 el 15% del parque de viviendas existente lo era en régimen de alquiler, en 2001 ese porcentaje ha bajado al 11.5%, y en 2003 era del 9.3%, incrementándose por tanto la distancia con el resto de los países europeos, y constatando la necesidad de una política decidida de fomento del arrendamiento de vivienda. Entendemos, además que esta medida de fomento administrativo no requiere tanto de una organización administrativa expresa a tal fin<sup>(1414)</sup>, sino de agilizar la gestión e la aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, mediante la mejora en los procesos derivados de la misma integrando un proceso monitorio , que permita la garantía de resolución de situaciones que perpetúen la falta de confianza de la población en el acceso a la vivienda en régimen de alquiler<sup>(1415)</sup>.

A ello hay que añadir, las medidas de fomento del arrendamiento de vivienda, como medida política adoptada en la Ley 36/2003 de 11 de noviembre<sup>(1416)</sup>, de Medidas de Reforma Económica. La Ley que afirma en su Exposición de Motivos:

---

<sup>(1413)</sup> Avance de marzo 2003. Instituto Nacional de Estadística.

<sup>(1414)</sup> Pues, entendemos no resuelve el problema, la creación de una agencia nacional sobre arrendamientos, ni siquiera la modificación de la recuperación de las Cámaras Oficiales de la propiedad Urbana en materia de arrendamientos, como parece apuntarse en la actualidad.

<sup>(1415)</sup> En este sentido y en la anterior normativa de la Ley de Enjuiciamiento Civil.; Loscertales Fuertes: “Los juicios en la Ley de Arrendamientos Urbanos, su derogación y los Nuevos Procesos en la Ley de Enjuiciamiento Civil”. *Ciudad y Territorio*. Núm. 125. Madrid. 2000. Págs. 473-483.

<sup>(1416)</sup> BOE de 12 de noviembre de 2003. Modificada por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2004, Disposición Adicional Décimo novena.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

---

“...resulta necesario impulsar el mercado de arrendamiento de vivienda, para dar respuesta a la acuciante demanda social de contar con un parque asequible de viviendas en alquiler, para facilitar así la movilidad geográfica de los trabajadores y el acceso ala vivienda de jóvenes e inmigrantes”.

Como expusiera la Exposición de Motivos de la Ley 19 /2003 de 23 de diciembre<sup>(1417)</sup>, “el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia suscrito por los principales partidos políticos de nuestro país el 28 de mayo de 2001 fija entre sus objetivos que «la Justicia actúe con rapidez, eficacia, y calidad, con métodos más modernos y procedimientos menos complicados”.

Esto significa que deben agilizarse los mecanismos, que permitan la ejecución de las garantías que trae consigo el contrato arrendamiento urbano, como medida complementaria a todas las anteriores que contribuya a dinamizar el mercado de la vivienda en alquiler.

Pues, como dato significativo, el parque de viviendas en arrendamiento desde 1997 hasta 2003 no solamente no ha aumentado sino que ha disminuido.

Así, la modificación normativa introducida por la Ley 19/2003, se contempla en la Disposición Adicional duodécima, que añade una nueva Disposición Adicional quinta a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Este precepto con la finalidad de agilizar los procesos resultantes de la falta de pago en los contratos de arrendamiento, prevé la creación de podrá crear Oficinas de Señalamiento Inmediato en aquellos partidos judiciales con separación entre Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción.

Las Oficinas previstas, se configuran como de servicio común procesal y desarrollarán funciones de registro, reparto y señalamiento

---

<sup>(1417)</sup> BOE de 26 de diciembre de 2003. Núm. 309.

de vistas, comparecencias y actuaciones en los procedimientos que versen sobre Desahucios de finca urbana por falta de pago de rentas o cantidades debidas y, en su caso, reclamaciones de estas rentas o cantidades cuando la acción de reclamación se acumule a la acción de desahucio.

Entendemos que esta incorporación a la Ley de Enjuiciamiento Civil, responde a la sentida necesidad de agilizar los procesos de desahucios por falta de pago, y sin duda contribuirá decisivamente a la agilización del mercado del alquiler de vivienda.

Posteriormente, y en esta línea de dinamizar el mercado del Alquiler, se ha anunciado la creación de la Agencia Pública del Alquiler de Viviendas. La Agencia Pública del Alquiler, se crea con la finalidad de gestionar las ayudas concedidas por el Estado en materia de alquileres, y de actuar de intermediaria entre los arrendadores y arrendatarios<sup>(1418)</sup>. El modelo propuesto parte de la existencia de una sucursal de la Agencia por Comunidad Autónoma, copiando el esquema de funcionamiento de la Agencia Tributaria. Este nuevo organismo actuaría, con la creación de un registro de arrendamientos, algo similar al registro que en su día supusiesen las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Creemos que si bien la creación de la Agencia, opera con el dato de dinamizar el mercado del alquiler utiliza una fórmula no del todo nueva en nuestro país, por mas que haya sido reivindicada en la actualidad desde instancias comunitarias, Nos referimos a las inoperantes Cámaras de Inquilinos de la posguerra.

Las medidas propuestas recientemente por la Ministra de la Vivienda, van en la línea de la introducción de desgravaciones fiscales al inquilino, que minoren la carga que éste tiene que soportar y coadyuven a facilitar el acceso a este tipo de vivienda. En este sentido,

---

(1418) Así, la Ministra de la Vivienda en comparecencia en el Congreso el 27 de mayo de 2004, (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004) señala:

“La verdadera finalidad de la Agencia será crear un mercado de la Vivienda en Alquiler”.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

se prevé el establecimiento de ayudas directas a los arrendatarios, que minoren la cuantía de las mensualidades de Renta<sup>(1419)</sup>. La polémica suscitada en torno a la repercusión que éstas medidas tendrían respecto de la desgravación fiscal por adquisición de vivienda, clarificada en parte por el propio Ministerio<sup>(1420)</sup>, -por cuanto deban respetarse los derechos adquiridos, y no se trate de reducir las desgravaciones fiscales existentes a la compraventa-, han postergado la puesta en marcha de la misma.

A ello hay que añadir, que junto a la soluciones judiciales, o fiscales, o a la potenciación de la promoción de vivienda en alquiler incluida en los planes de vivienda, se ha abogado por la contratación de seguros que permitan garantizar las rentas en caso de impago del inquilino de las mensualidades<sup>(1421)</sup>. Entendemos que la eficacia de estos seguros, es limitada por cuanto exige la operación del mercado de empresas con finalidad de ofrecerlos, y no atajan el problema del escaso parque de viviendas en arrendamiento. En su lugar, parece más acertada la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en la orientación de suprimir la obligación de la contratación por períodos de cinco años si el inquilino así lo desea. Lo que recupera la supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos de vivienda<sup>(1422)</sup>, para flexibilizar y agilizar el mercado de la vivienda en alquiler.

---

(1419) Estas medidas deben contar en todo caso con la autorización del Ministro de Economía, que en recientes declaraciones ha tachado de simplistas las mismas abogando por las soluciones judiciales a los proceso de arrendamiento (Vid Libertad Digital 7 de junio de 2004. ([www.libertaddigital.com](http://www.libertaddigital.com)))

(1420) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004.

(1421) Esta solución ha sido apuntada por la Ministra de la Vivienda y la asociación Hipotecaria Española y de Promotores y Constructores, (Así, Diario El Mundo, viernes 4 de junio de 2004. (<http://www.el-mundo.es/suvivienda/2004/350/1086274693.html>)). Y resulta similar a la que se está imponiendo también en otros sectores como es el caso de la dependencia en materia de salud.

(1422) Sobre esta cuestión, puede verse Diario Expansión, de 3 de junio de 2004.

---

2º. LAS COMPETENCIAS SOBRE SUELO Y ORDENACIÓN  
URBANA Y POLÍTICA DE VIVIENDA

Pero el examen de la distribución de competencias en la materia no puede desconocer la atribución competencial sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, toda vez, que la actuación inmobiliaria presupone la actuación urbanística, interactúa con ésta y la ordenación urbanística acaba siendo ordenación inmobiliaria hasta el punto de que algunas Comunidades Autónomas<sup>(1423)</sup> han regulado conjuntamente ambos aspectos: el régimen del suelo y la ordenación de la Vivienda o del sector inmobiliario.

**A. LA LEY 6/98 DE 13 DE ABRIL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES**

**a) Principales contenidos de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones desde la delimitación de títulos competenciales y la invasión competencial de la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.**

Cuando el 25 de abril de 1997 se hace pública la Sentencia del Tribunal Constitucional resolviendo los recursos interpuestos por varias Comunidades Autónomas contra el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como contra la Ley 8/90 de Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo<sup>(1424)</sup>, se hace precisa la elaboración de un nuevo texto de régimen del suelo acorde con la delimitación de títulos competenciales. Ello también obliga a apreciar la necesidad de que las Comunidades Autónomas que no hubieran desarrollado sus competencias en materia de Urbanismo y

---

<sup>(1423)</sup> Así: la Ley Foral 7/89 de 8 de junio de medida de intervención en materia de suelo y vivienda (Boletín de la Comunidad Foral de 16 de junio de 1989), modificada por Ley 8/90, 4/92, 10/94 y afectada por STC 207/99 de 11 noviembre; Ley 6/90 de 20 de diciembre sobre edificación y usos del medio rural (Boletín Oficial de Asturias de 9 de enero de 1991), modificada por Ley 3/2002 de 19 de abril; Ley 6/2002 de 27 de Junio sobre medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo.

<sup>(1424)</sup> STC 61/97 de 20 de marzo. Ponente: Excmo. Sres. D. Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano, quienes expresan el parecer del Tribunal.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Ordenación del Territorio elaboraran el texto normativo que haga posible el ejercicio legítimo de sus competencias hasta ese momento enmarcada en el Texto Refundido de 1992, parcialmente declarado inconstitucional<sup>(1425)</sup>. A éste impulso obedece en primer lugar, la elaboración un Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones que a continuación se analiza en sus elementos esenciales, y en segundo lugar la formulación de una abundante legislación urbanística autonómica, que respondiera a la atribución la competencia exclusiva asumida por estas.

El proyecto de reforma sobre la Ley del Régimen del Suelo Ordenación Urbana que el Gobierno presentó en junio de 1997, y cuya tramitación parlamentaria culminaría estableciendo un nuevo marco

---

<sup>(1425)</sup> Sobre los efectos derivados de la sentencia puede verse: García de Enterría, E: "El derecho Urbanístico Español a la vista del siglo XXI" en *REDA* núm. 99. Julio-septiembre. Madrid. 1998. País Rodríguez, R.: "La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo y el efecto derogatorio de la Ley 8/90". En *REDA* núm. 98. Abril-Junio Madrid. 1998; Alegre Ávila, con Valencia Martín G.: "El Régimen de la propiedad del Suelo; Los títulos competenciales del Estado. Urbanismo y Comunidades Autónomas. Análisis de la STC 61/97" en *Ciberrevista de Derecho Administrativo* núm. 7, Julio-septiembre 1998.

Víd. URL: <http://www.law.unican.es/administracion/ESTU\98004t.htm>.; Alli Aranguren J.C. : "Incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 en el régimen de valoraciones de la Ley 8/90 y el Real Decreto Legislativo 1/92 en la reciente jurisprudencia" en *REDA* núm. 106 Abril - Junio. Págs. 259-270. Civitas. Madrid. 2000; Barrero Rodríguez, C: "Algunas reflexiones sobre los efectos e la STC 61/97 de 1997, en las regulaciones del Planeamiento establecidas en las leyes sectoriales, en particular su incidencia sobre los artículos 20 y 21 de la Ley de Patrimonio Histórico Artístico" en *Revista de Derecho Urbanístico*, Núm. 167. Enero- Febrero. de 1999; Castillo Gómez, F: "El impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 sobre Derecho Comunitario". *Actualidad Administrativa* núm. 8 23 de febrero al 1 de marzo de 1998. Págs 1-13; Lora Tamayo Vallvé, M.: "Desintonía jurisprudencial en relación con la aplicación de la Sentencia 61/97" en *Revista de Derecho Urbanístico*. Madrid. 1999 núm.167. Págs. 31-54.; Pardo Alvarez, M.: "Reflexiones críticas sen torno a la STC 61/97 de 20 de Marzo sobre la Ley del Suelo de 1992 (cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad de Derecho Estatal).

En *Revista de Administración Local y Autonómica* núm. 274-275. mayo-diciembre de 1997. Madrid. Págs. 599-625; Parejo Alfonso, L: "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo, en particular, la regla de supletoriedad del Derecho General estatal" en *Actualidad Administrativa* núm. 29, Semana 14 al 20 de Julio de 1997. Pág. 571 y ss.



jurídico del urbanismo en España obedece en parte a los condicionantes que establece la afirmación constitucional de que el Estado carece como tal de competencias en materia de Urbanismo, siendo como es este un título atribuido a las Comunidades Autónomas<sup>(1426)</sup>.

Ya en la Exposición de Motivos se reconoce que el legislador estatal carece constitucionalmente de competencias. Se afirma la no

---

(1426) Esta competencia aparecía ya en el texto de los estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas: Así el Art.10.31ª el Estatuto de Autonomía del País Vasco que señala; "Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, el Art. 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala; "Ordenación del Territorio, y del Litoral, Urbanismo y Vivienda. El Art. 27.3ª del Estatuto de Autonomía para Galicia aprobado por Ley Orgánica de 6 de abril de 1981 señala; "Ordenación del Territorio, y del Litoral, Urbanismo y Vivienda." El Art.13.8, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/81 de 30 de diciembre señala;"Política Territorial, Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda. "El artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias aprobado por Ley Orgánica 7/81 de 30 de diciembre señala: "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. El artículo 22.3ª del Estatuto de Autonomía de Cantabria aprobado por Ley Orgánica 8/81 de 30 de diciembre señala;"Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. El artículo 8,8ª del Estatuto de Autonomía para La Rioja aprobado por Ley Orgánica 3/82 de 9 de junio señala; "La Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda."El artículo 10.2ª del Estatuto de Autonomía de Murcia aprobado por Ley Orgánica 4/82 de 9 de junio que señala; "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda." El artículo 31.9º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana señala:"Ordenación del Territorio y del Litoral Urbanismo y Vivienda. El artículo 35.3ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/82 de 10 de agosto, señala:"Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda"; El artículo 31.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla - La Mancha aprobado por Ley Orgánica 9/82 de 10 de agosto que señala; "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda."El artículo 29.11ª del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 10/82 de 10 de agosto que señala; "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. El Artículo 44.1ª del Régimen de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra aprobado por Ley Orgánica 13/82 de 10 de agosto, con el título; "Ordenación del Territorio, Urbanismo, y Vivienda". El artículo 7.2ª del Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado por Ley Orgánica 1/83 de 25 de febrero con el título: "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". El artículo 10.3ª del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares aprobado por Ley Orgánica 2/83 de 25 de febrero que señala,"Ordenación del Territorio, incluido el Litoral, Urbanismo y Vivienda". El artículo 26.3ª del Estatuto de Autonomía de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/83 de 25 de Febrero recoge:"La Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". El artículo 26.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 4/83 de 25 de febrero, que señala:"Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". Y las referencias contenidas en las leyes que establecen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En las Leyes Orgánicas 1/95 de 13 de marzo y 2/95 de 13 de marzo publicadas en el BOE de 14 de marzo que aprueban los Estatutos correspondientes a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

necesariedad de determinadas intervenciones administrativas y por tanto se enmarca la norma en la proyección del contenido básico del derecho de propiedad. Como señalara Balleteros Fernández: "La Ley 6/98 no es una ley urbanística...tras la doctrina sentada por la STC 61/97, el Estado no podía dictar una cuarta Ley urbanística"<sup>(1427)</sup>. Sin embargo, la Ley 6/98, objeto de la atención doctrinal (<sup>1428</sup>) opta por la

---

(1427) Balleteros Fernández: "Visión General de la Ley 6/98 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones" en Armengot de Pedro, A; Balleteros Arribas, S; Castela Rodríguez, J; Corral García, E; Cruz Mera, A de la; García Erviti, F; Santos Díez, R; y el Consultor. *Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/98 de 13 de abril*. El Consultor. Madrid. 2000. Evidentemente este autor, no niega el carácter urbanístico de la norma, sino mas bien antecede lo que debiera ser la constante de la intervención estatal sobre suelo, esto es, el desarrollo de las competencias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva como son el régimen de valoraciones, el régimen general de expropiaciones urbanísticas, y la regulación básica de la responsabilidad de las Administraciones Públicas por actos urbanísticos.

(1428) La Ley no es una norma innovadora en sus planteamientos sobre ella pueden verse entre otros: González Pérez; *Comentarios al a ley sobre régimen del suelo y valoraciones ( Ley 6/98 de 13 de abril)*. Editorial Civitas. Madrid. 1998; Grau Vila E.; "El suelo urbano en la Ley 6/98 sobre régimen del suelo y valoraciones" en Revista de Derecho Urbanístico. núm.163. Julio-Agosto. 1998. Págs. 123.-136; Laso Baeza; "El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/98 de 13 de abril" en Revista de Derecho Urbanístico. núm. 163. Julio- Agosto de 1998. Págs. 137-170; López Fernández, L. Miguel; "La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/97 de 4 julio".en Revista de Derecho Urbanístico núm. 161. Abril-Mayo 1998. Págs. 11-56; Parejo Alfonso; "La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la Ley 6/98 de 13 de abril de régimen del suelo y Valoraciones" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 166 de diciembre de 1998.Civitas. Madrid. 1998. Págs. 11-62; Santos Díez R; *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/98 de 13 de abril 2ª*. Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Madrid. 2000; Serrano Alberca; *Comentario a la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones. Concordancias con la legislación autonómica*. Marcial Pons. 1999 y del mismo autor *Guía práctica de Urbanismo. Legislación estatal y Autonómica. Formularios* en Editorial Aranzadi. Navarra.1999; Antunez Torres, D.; "La articulación de las técnicas de distribución de beneficios y cargas en la fase de planeamiento. Marco de regulación autonómica bajo la Ley 6/98" en Revista de Derecho Urbanismo y Medio Ambiente. núm. 188. Págs.81 - 112; Estevez Goytre; *Manual de Derecho Urbanístico Tras la Ley 6/98 de 13 de abril , sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Doctrina, legislación, y jurisprudencia*. en Edit. Comares. Granada 1999, y del mismo autor *Manual práctico de planeamiento urbanístico. Adaptado a la Sentencia núm. 61/97 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional* en Comares. Granada. 1998.

Ha escrito Parejo Alfonso:

"El nuevo texto legal de 1998 merece sin duda un juicio global negativo. Razones para esta valoración crítica la suministra tanto lo

liberalización del mercado del suelo, teniendo presente la relación de la normativa urbanística con la normativa sectorial.

La expresión contenida en el Art. 149.1.13 de la Constitución sobre competencias en materia económica, se completa con las condicionantes que para la urbanización del suelo se prescinde de imponer a los propietarios<sup>(1429)</sup>. La Ley aboga, por tanto, por una mayor flexibilización en el mercado del suelo sin eliminar de forma radical la existencia de instrumentos de planeamiento, como necesidad de instrumentar el diseño de la “ciudad” pero sin que el condicionamiento imponga “determinadas rigideces al mercado”, distinguiendo entre flexibilidad y discrecionalidad administrativa a la hora de “decidir cual es la viabilidad de las iniciativas que se promuevan en el ámbito del suelo urbanizable”.

---

que el legislador hace y cómo lo hace (la regulación que establece, la perspectiva desde la que la desarrolla y el alcance de que la dota a la luz del doble criterio del orden constitucional sustantivo y competencial), cuanto lo que no hace (la regulación que omite u olvida)... por de pronto, está ausente cualquier verdadero análisis digno de tal nombre de las cuestiones y problemas de fondo relacionados con la ocupación y utilización del suelo y, en general, de los recursos naturales en el marco- sustantivo y competencial-constitucional. Y en todo caso, falta el profundo replanteamiento de la perspectiva, objetivos, contenido y alcance de la legislación general-estatal a que la doctrina sentada por la STC 61/97 sin duda obliga...No se ofrece como marco general- no urbanístico derivado de las reales exigencias de la unidad constitucional (a cuyo servicio están las competencias del legislación nacional) y definitorio, por tanto de un mínimo común denominador”, en el que deba inscribirse con respeto de sus exigencias elementales cualquier ordenamiento autonómico regulador de la ordenación territorial y urbanística. Se aparece más bien, como nueva reforma parcial de la tradicional legislación urbanística general en clave de rectificación enérgica de algunos de los extremos del modelo establecido....la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones es, pues fruto no tanto de un estudio objetivo de las exigencias de la realidad a la luz del orden constitucional para la colocación de la competencia legislativa general y estatal al servicio de la gestión de los intereses de la comunidad nacional así identificados, cuanto más bien de un mero propósito de cambio de rumbo en la “política urbanística” definida ya por la normativa previamente existente”.

(1429) Considérese la referencia que el texto de la Ley realiza a la figura del propietario de suelo, en la propia Exposición de Motivos de la norma.

**b) La aplicación de técnicas urbanísticas a la ordenación  
inmobiliaria: los efectos de la Ley 6/98 en la política de  
Vivienda.**

A ello hay que añadir, que la aplicación de la Ley, no desconoce la ordenación inmobiliaria existente, antes bien, la precisa y presume integrada en el desarrollo de la ciudad. Y como sucediera, desde la primera regulación española sobre suelo<sup>(1430)</sup> aplica técnicas urbanísticas que inciden de manera directa en la política de Vivienda. El examen de la repercusión de estas técnicas de intervención vinculadas a la propiedad del suelo<sup>(1431)</sup> toma como referencia: la calificación y clasificación de suelo así como el sistema de planeamiento y las técnicas de intervención en espacios degradados vía rehabilitación; la expropiación urbanística y el sistema de valoraciones. Todo ello, sin perjuicio de la regulación Autonómica sobre suelo y Ordenación Urbana existente.

*a' La ordenación urbana: Clasificación y Calificación de suelo para vivienda, el sistema de Planes urbanísticos y las actuaciones urbanísticas en rehabilitación de espacios degradados*

Una de las cuestiones que más interés han suscitado en la reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, a raíz de la Jurisprudencia Constitucional<sup>(1432)</sup> es la noción de flexibilidad,

---

<sup>(1430)</sup> Exponíamos sobre este particular ya en el Capítulo IIIº.

<sup>(1431)</sup> Pues la norma tiene precisamente por objeto definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional” (Artículo 1º).

<sup>(1432)</sup> Téngase en cuenta que la STC 118/96 inicia el tratamiento de la materia competencial en materia de Transportes, Urbanismo y Vivienda con un Tratamiento homogéneo, como sucede en la STC 61/97 sobre el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación Urbana (BOE de 25 de abril, de 1997) o la 40/98 sobre la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante de 1992.

específicamente diferenciada del ejercicio de Discrecionalidad Administrativa. Esta flexibilidad, se pone de manifiesto en la planificación urbana, respecto de la modificación conceptual sobre el contenido económico del derecho de propiedad<sup>(1433)</sup>. Lo que sin duda repercute en la promoción de vivienda, toda vez que la planificación urbanística deba contener las determinaciones sobre clasificación y calificación del suelo que tenga como destino la construcción de Vivienda. En este sentido, la tendencia hacia la liberalización del suelo esgrimiendo la necesidad de poner más suelo en el mercado fue acogida con entusiasmo por promotores y constructores de vivienda<sup>(1434)</sup> y expresada en la Exposición de Motivos al señalar:

---

(1433) Sobre la inexistencia de una justificación del cambio en la concepción del derecho de propiedad, ha afirmado Menéndez Rexach: “Estas razones parecen resumirse en la flexibilidad entendida como libertad de actuación, sin que ello implique en ningún caso, renuncia a la función directiva y orientadora que es consustancial a la idea de Plan (Preámbulo II, párrafo tercero)”, (en “Aplicación inmediata y diferida de la nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”. *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. Núm. 1. Octubre. Lex Nova. Madrid 1998. Pág 26). En otro orden de ideas y como expusiera con claridad Serrano Alberca (*El derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*. Edit. Aranzadi. Segunda Edición. Madrid. 2003. Págs 71 y ss) el derecho de propiedad, il terrible diritto del que hablara Rodotta, ha sido objeto de tres acepciones diferenciadas: la acepción de la teoría tradicional, basada en el Artículo 348 del CC, absoluta y poco acorde con los tiempos actuales; la teoría estatutaria formulada por el prof. Enterría. Esta acepción estatutaria permitiría determinar un marco general y abstracto de la propiedad y los planes de urbanismo la configuran con relación a la Ley. Así en esta acepción el plan es el instrumento básico para definir el contenido de la propiedad del suelo de acuerdo con la Ley. Y en tercer lugar, la teoría del contenido esencial de la propiedad y las garantías constitucionales del derecho de propiedad. (salvedad hecha de la formulación de Barnés, *La propiedad constitucional. El estatuto Jurídico del Suelo Agrario*. Editorial Civitas. Primera Edición 1988).

(1434) Víd. Ponencia de Martí Ferrer, “La Propiedad del Suelo y sus trascendencia urbanística”. Pronunciada en Badajoz el 3 de octubre de 2002, que puede verse en [http://apce.habitania.com/nacional/asp/economia/meconomi.asp?Id\\_c=94](http://apce.habitania.com/nacional/asp/economia/meconomi.asp?Id_c=94) y señala:

“No cabe olvidar que el problema no existiría si los Ayuntamientos hubieran clasificado como urbano o urbanizable mucho más suelo que el que hoy tiene esa clasificación, porque eso habría propiciado una mayor oferta. Hoy, con la Ley 6/98 en vigor, los Ayuntamientos siguen teniendo la llave del urbanismo, porque los suelos clasificados como urbanizables no se pueden urbanizar si previamente el Ayuntamiento no ha delimitado el ámbito de actuación o no ha dictado las normas para urbanizar; o, en defecto del Ayuntamiento, si tampoco ha dictado esas normas la Comunidad Autónoma. La solución del problema del urbanismo, la entrada en competencia de unos suelos con otros requiere, pues, que los Ayuntamientos actúen, no bastando con que

“la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo que todavía no ha sido incorporado al proceso de urbano, ene. Que no concurren razones para su preservación pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”.

Esta idea, converge con la necesidad de poner en marcha mayor números de actuaciones o promociones de vivienda, y por consiguiente con la afirmación de que incrementar el suelo en el mercado conllevaría una disminución del precio de la vivienda, como producto y resultado final del proceso<sup>(1435)</sup>.

A ello se añadió un tratamiento de la rehabilitación de edificios y viviendas conceptualizado en el Artículo 19 de la norma. que introdujo tanto la vinculación al destino que no resultare incompatible con el planeamiento urbanístico y manteniendo condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

El precepto se sitúa en la órbita de los derechos de los propietarios de suelo, remitiéndose la normativa de suelo a la pertinente sobre rehabilitación urbana. Obsévese que se utiliza la expresión rehabilitación urbana y no rehabilitación inmobiliaria, si bien se vincula con el deber de conservación de las edificaciones. Esta remisión a la normativa sobre vivienda, es acertada y pone de manifiesto, la conexión existente entre la previsión urbanística derivada de la clasificación del suelo, y la obligación de adecuar el parque público de vivienda existente a los condicionantes derivados de la ordenación urbana, lo

---

sea clasificado como urbano o urbanizable todo el suelo que no deba ser excluido del proceso urbanístico por razones objetivas, sino que es preciso que, además, delimiten los ámbitos de actuación”.

<sup>(1435)</sup> Lo cierto, es que desde la aprobación de la Ley 6/98 dicha desaceleración en el precio de la Vivienda no ha tenido lugar, y por consiguiente la puesta en el mercado de más suelo no ha hecho abaratar el precio de la vivienda.

que en términos del Texto Refundido de 1992 significaba la localización de edificios fuera de ordenación y que en el tenor de la Ley se deja al legislador autonómico competente.

De interés singular es la prevención contenida en el Artículo 138.b) del Texto Refundido de 1992, declarado aplicable complementariamente a la normativa de la Ley 6/98 que se destinaba a describir que en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico- artística, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación masa, altura de los edificios muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

### *b' Procedimiento Expropiatorio y la reforma del sistema de Valoraciones*

Las modificaciones que se operan en relación a las facultades expropiatorias ponen de manifiesto que este valor único se separa del valor inicial o urbanístico. En el suelo urbano y en el urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el propio planeamiento general o con posterioridad al mismo, para los que se hayan establecido las condiciones de desarrollo, el método de cálculo consistirá en la aplicación al aprovechamiento<sup>(1436)</sup>, correspondiente del valor básico de

---

<sup>(1436)</sup> Así, la normativa urbanística vigente, mantiene en todas sus determinaciones una constante: cuantificar o valorar cual deba ser el aprovechamiento urbanístico

Sobre el concepto de aprovechamiento urbanístico puede verse: García Gómez de Mercado, F: "La valoración urbanística tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997" en Actualidad Administrativa núm. 29, de 14 al 20 de julio de 1997. Pág. 629-638; "El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y su modificación" en Revista de Derecho Urbanístico. núm. 159 de 1998. Madrid. Enero Febrero. Madrid. 1998. Págs. 41-55; García Trevijano, F: "Los aprovechamientos urbanísticos tras el Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de junio de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales." en Revista de Derecho Urbanístico núm. 149. Madrid. 1996; Jiménez Linares, M<sup>a</sup> Jesús; El Derecho al aprovechamiento urbanístico. Edit. Aranzadi. Madrid. 1997; López Fernández, L. M: "El aprovechamiento urbanístico transferible." Editorial Montecorvo. Madrid.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

repercusión recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales<sup>(1437)</sup>, reflejaba los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores. Y en el caso en que no fuera aplicable dicho valor se introducirá el cálculo del valor residual, que se utiliza en el ámbito inmobiliario<sup>(1438)</sup>.

Incorporándose en el tratamiento de las cuestiones la falta de diferenciación entre la expropiación prevista y remitiendo directamente al Título III, de la Ley que atiende la problemática de las valoraciones del suelo<sup>(1439)</sup>. La valoración del suelo tiene especial importancia en los

---

1995. Prólogo de Antonio Manuel Morales Moreno; Porto Rey, E: "Reparto de aprovechamiento y cargas en el suelo urbano consolidable." en Revista de Derecho Urbanístico núm. 167. Enero - Febrero de 1999. Madrid. Págs.99 - 142; .Senante Mascareño, F.; "El registro Municipal de Transferencias de Aprovechamiento" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 138.Madrid. 1994.

Aprovechamiento que ha evolucionado desde su configuración con aprovechamiento medio a aprovechamiento tipo. El aprovechamiento urbanístico incide en el valor del suelo y la vivienda, y ello por cuanto se pueden diferenciar los siguientes aprovechamientos (Seguimos en este punto a Porto Rey, E.; Las Valoraciones en la Ley del Suelo .Editorial. Montecorvo. 2002): el aprovechamiento de hecho; el aprovechamiento real o establecido por el Plan; el aprovechamiento real lucrativo; el aprovechamiento real lucrativo ponderado respecto del dominante o característico; el aprovechamiento tipo y el aprovechamiento medio. Tomando en consideración que todo aprovechamiento sobre suelo debe integrar siempre el uso funcional que se le atribuye, tal cantidad o intensidad de uso (es decir la edificabilidad) y la tipología edificatoria. Ya se contemple esta en el Plan o se desarrolle con posterioridad a través de Planes Especiales o Planes parciales de desarrollo. Así pues, el aprovechamiento urbanístico estará en función de la previa calificación y clasificación del suelo, y deberá tomarse en consideración para determinar el valor del suelo.

<sup>(1437)</sup> Nos referimos al enunciado de la Ley 39/88 cuya previsión se afectó en principio en 2002, y que ha sido formalmente derogada por el Texto Refundido, aprobado por Real Decreto- Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. (BOE de 9 de marzo de 2004).

<sup>(1438)</sup> Sí, en la Exposición de Motivos del proyecto en las dimensiones de la calificación jurídica de la valoración del suelo.

<sup>(1439)</sup> La dualidad valorativa que ha venido sosteniéndose en nuestra legislación sobre régimen del suelo ha sido objeto de estudio entre otros por el Magistrado del Tribunal Supremo, García Manzano, Pablo en el volumen

procesos expropiatorios como tuvimos ocasión de apuntar en el capítulo anterior respecto de las expropiaciones de Viviendas de Protección Oficial.

El artículo 25 de la Ley 6/98<sup>(1440)</sup> respecto del criterio general de valoración del suelo establece que éste se valorará conforme a su clasificación urbanística<sup>(1441)</sup> y situación. El sistema de valoraciones caballo de batalla de todas las medidas orientadas a la lucha contra la especulación, incide de manera directa en el valor de la vivienda. La Ley operó una significativa modificación en esta materia. Ha señalado el Prof. Bassols<sup>(1442)</sup>, al respecto: “La nueva Ley de 1998 abandona la tipología de valores en aras a un proceso de facilitación de la oferta de suelo y de reconocimiento como único valor justo el que realmente tenga en el mercado. Ello comporta la sustitución de un sistema de

---

XIX de “Cuadernos de Derecho Judicial”, Págs 321 y ss. Madrid.

<sup>(1440)</sup> Téngase en cuenta que la adecuación de los criterios de valoración del suelo ha sido objeto de modificación por la Ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 31 de Diciembre de 2002, núm.313) que señala en el artículo 104 respecto de la modificación de la valoración del suelo:

“La valoración de los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal, tanto si estuvieran incorporados al planeamiento urbanístico como si fueran de nueva creación, se determinará, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, según la clase de suelo en que se sitúen o por los que discurren.

No obstante, en el supuesto que el planeamiento urbanístico los haya adscrito o incluido en algún ámbito de gestión, a los efectos de su obtención a través de los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, su valoración se determinará en función del aprovechamiento de dicho ámbito, conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes” (modifica Artículo 25 de la Ley).

<sup>(1441)</sup> La Ley opera con la clasificación del suelo con las categorías que señala (el Art. 7 de la Ley), en Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable

<sup>(1442)</sup> Bassols Coma en “Criterios y Métodos de valoración del suelo en la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones”, en Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo. Lex Nova. Núm. 3. Abril Madrid 1999. A ello el autor añade: “La nueva Ley al no partir de una concepción gradualista de la propiedad urbana no permite las detracciones valorativas en los supuestos de incumplimientos urbanísticos, sin perjuicio de que la legislación urbanística autonómica al regular el contenido del aprovechamiento urbanístico pueda modular o incidir indirectamente en las valoraciones”.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

valoraciones por la simple determinación de unos criterios y métodos de valoraciones”.

Respecto de las técnicas para valorar el suelo, se han clasificado tradicionalmente varios sistemas de valoración del suelo, que obedecen a distintos métodos utilizados. El primero es el método de comparación consiste en averiguar el valor de un inmueble tomando en consideración de valor de otros bienes que se encuentren en condiciones análogas. Su instrumentación Jurídica se operó en la Orden Ministerial de 30 de noviembre de 1994. A esta norma sigue el método de capitalización de rentas. A través de este sistema se valorará el suelo tomando en consideración el rendimiento económico del mismo, es decir en función de las expectativas de renta. Ha sido recogido con exhaustividad en la Ley de Haciendas Locales a efectos tributarios (Impuesto de Bienes Inmuebles). El método residual por el contrario parte de principio de que el valor atribuible a cada uno de los factores de la producción de un inmueble es la diferencia entre el valor total de dicho activo y los valores atribuidos al resto de los factores. Encontramos referencia a este método de valoración en el Real Decreto 1020/93 de 25 de Junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Por último el valor de reposición, determinará el valor de inmueble tomando en consideración el coste que supondría su reproducción o nueva construcción en el momento actual. Pues bien, estos criterios emanados con la necesidad de cuantificar el valor de un inmueble a efectos tributarios, o en su caso catastral, o a efectos expropiatorios, han encontrado su traducción en la Ley 6/98<sup>(1443)</sup>.

Ahora bien, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la legislación anterior, que incidía en el sistema de

---

<sup>(1443)</sup> No hacemos referencia en este lugar a la evolución del sistema de valoraciones en la legislación anterior Ley de 1956, Texto de 1978, Ley sobre régimen de valoraciones de 1990, Texto Refundido de 1992. Sino solamente en la legislación vigente estatal.

valoraciones, por cuanto declaraba inconstitucional el mismo en tanto que competencia estatal (reproducido fielmente en la Ley 7/97 de Liberalización del Suelo, sobre la que no llegó a recaer pronunciamiento siendo derogada por la Ley 6/98), motivó la traducción de un sistema objetivo de valoración a un sistema de mercado. Así lo señalaba la Exposición de Motivos de la norma al reconocer solamente la existencia del valor del mercado. La regulación se contemplaría en el artículo 23 de la norma al decir:

“A los efectos de expropiación, valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime”.

En defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, dichos criterios se aplicarán igualmente en los procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística.

A ello hay que añadir, que la Orden de 30 de noviembre de 1994 ha sido derogada por Orden de 27 de marzo de 2003<sup>(1444)</sup> del Ministerio de Economía por la que se establecen las normas de valoración de bienes inmuebles y determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Las razones que aconsejaban dicha modificación normativa había que buscarlas en la dinámica económica acaecida desde 1994. La Exposición de Motivos de la norma ha destacado como elementos importantes los siguientes: - la necesidad de aclaración terminológica entre el valor de mercado y el valor hipotecario del inmueble; las modificaciones normativas operadas por la Ley del Suelo de 1998, la Ley 46/98 de introducción del Euro, el Real Decreto 2486/98 sobre firma electrónica, el Real Decreto 845/99 sobre modificación del Reglamento de la Ley 46/84 de 26 de diciembre reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva en relación con las Sociedades y Fondo de Inversión Inmobiliaria; - y por último las mejoras de tipo técnicos fruto de la aplicación de la Orden de 1994.

---

(1444) BOE de 9 de abril de 2003

**c) La necesaria clarificación de la normativa urbanística:  
derogaciones y aplicación inmediata de la Ley sobre  
Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.**

Uno de los problemas planteados por la norma derivará del reconocimiento de la falta de capacidad normativa para Ceuta y Melilla con lo que ello supone desde la transmutación del urbanismo como competencia de las comunidades Autónomas. Así la Ley<sup>(1445)</sup> hará específica remisión al rango reglamentario de desarrollo y el respeto a los condicionantes que desde la misma se imponen para el tratamiento en su conjunto de esta problemática.

Otra salvedad de interés es que se tiene en cuenta el referente de los regímenes forales vigentes en materia de Hacienda, régimen tributario, régimen económico - financiero municipal y régimen de los bienes municipales. En otro orden de ideas, la problemática aplicación de la Ley respecto de las situaciones transitorias permitió un tratamiento general que introdujo supuestos diferenciados según nos encontrásemos con un Plan General aprobado inicialmente que deba seguir tramitándose de conformidad con la anterior normativa o no.

La Disposición Derogatoria Primera derogó el Real Decreto Legislativo 1/92 sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana. Sin embargo, ésta fue una derogación parcial y ello porque dejó subsistentes algunos artículos, que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/97 consideró asimismo como constitucionales en la fundamentación jurídica de la Sentencia<sup>(1446)</sup>.

---

<sup>(1445)</sup> Referencia a la Disposición Adicional Tercera del texto de la Ley del Suelo que señala que se ejercen las competencias normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/95 y 2/965 de 13 de marzo dentro del marco de la Ley.

<sup>(1446)</sup> Téngase en cuenta además la afectación que sobre dichas disposiciones tuvo la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1997, que anuló a su vez preceptos del Texto Refundido de 1992, por “ultra vires”.

Así, se dejó vigente: el Art. 104.3 incluido en el procedimiento de elaboración de los planes y referido a la colaboración con el Ayuntamiento y posibilidad de llevar a cabo ocupaciones temporales necesarias para llevar a cabo los trabajos de planeamiento<sup>(1447)</sup>; el Art. 113.2 que se ocupa de la tramitación del Plan Director Territorial de Coordinación.

Se planteó así mismo también la vigencia del artículo 12.4.1 y 3 de la Ley al regular la concreción del requisito de publicidad en los planes<sup>(1448)</sup> y también en relación a este requisito se mantenía la vigencia del Art. 133, y 134.1 del Texto Refundido referidos ambos a la publicidad de todo instrumento de planeamiento y el segundo a la obligatoriedad de los planes para los particulares, y el artículo 136.2 sobre la regulación de las obras y usos provisionales. Del artículo siguiente 137 eran derogados los apartados 1 a 4 que habían sido ya declarados inconstitucionales quedando subsistente el último apartado, que se ocupaba del derecho de retorno para el supuesto de arrendamiento.

Tan sólo tres artículos a continuación del citado nos encontramos con el contenido del Art. 140 del Texto Refundido, cuyo contenido es derogado expresamente, porque sin haber sido declarado inconstitucional en ningún extremo, ni asumido como propio por las

---

<sup>(1447)</sup> Es preciso recordar que los apartados 1 y 2 del Art. 104 declarados inconstitucionales por la Sentencia el primero con carácter básico y el segundo con carácter supletorio, fueron asumidos como derecho autonómico por la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo por tanto aplicables, en cuanto a su contenido forma parte del derecho autonómico. Alguna validez entonces la derogación del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92 si se refiere únicamente a preceptos ya declarados inconstitucionales o nulos por el Tribunal Constitucional, cuando esta derogación expresa no abarca a los preceptos que aún podían ser aplicados por conservar legitimidad constitucional. Pudiera parecer que dicha derogación era innecesaria, al menos por que su objeto puede referirse a algo que no estaba técnicamente en vigor, al haber sido declarado inconstitucional y nulo por el Tribunal Constitucional.

<sup>(1448)</sup> De nuevo la normativa urbanística Andaluza. Ley 1/97 introdujo en el artículo único, el requisito contenido en el apartado 124.2. del Texto refundido de 1992 de que el órgano que haya aprobado inicial y provisionalmente el Plan pueda ordenar la publicación en el Diario Oficial.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Comunidades Autónomas, si es derogado por la Ley 6/98, siendo que en lógica congruencia con la orientación de la Ley no hubiera podido entenderse su pervivencia pues está referido a la equidistribución y los sistemas legales de ejecución del planeamiento.

La derogación en sentido estricto que contempla la Disposición Derogatoria Primera de la Ley 6/98 se extiende de forma particular a la disposición Adicional 5ª de la Ley que no fue afectada por la Sentencia Constitucional y que incidía en el importante aspecto de la financiación de actuaciones a través del Instituto de Crédito Oficial en el inicial ámbito temporal de los tres primeros años de la vigencia de la Ley 8/90 de 25 de julio sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Se mantuvo no obstante la Disposición Adicional Sexta de la Ley dedicada a la financiación de los Patrimonios Municipales de Suelo. Respecto de la Disposición Adicional Séptima esta no sufrió el mismo tratamiento pues se deroga en la Ley 6/98 y no es asumida tampoco en la legislación Autonómica, como era comprensible que no lo fuera si se tiene en cuenta que se establecían en la misma los criterios de la organización administrativa del Urbanismo desde la existencia de las Comisiones Central del Territorio y Urbanismo<sup>(1449)</sup>.

En lo que respecta al régimen de Disposiciones Transitorias<sup>(1450)</sup> contenidas en el Texto Refundido derogado se consideró aplicable la Disposición Transitoria Quinta en su apartado primero dedicado a las edificaciones que existan en el momento de la promulgación de la ley 8/90 de 25 de julio situadas en terrenos urbanos o urbanizables realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las cuales ya no proceda dictar medidas de

---

<sup>(1449)</sup> Debe considerarse en este sentido y para la normativa autonómica la existencia y vigencia de las denominación que se opera el D 77/94 a la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio así como la consecuencia determinación de competencias.

<sup>(1450)</sup> Sobre las Disposiciones Transitorias de la Ley puede verse: Díaz Lema, "El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/98 de 13 de abril" en Revista de Derecho Urbanístico. núm.161. Madrid. 1998. Págs. 89-114.

restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición siendo éstas incorporadas al patrimonio del particular. Las referencias normativas relativas a su valoración son simplemente derogadas y la referencia al aprovechamiento tipo había sido declarada inconstitucional y nula en el fallo de la sentencia 61/97<sup>(1451)</sup>.

Se incorporó eso sí, en el texto de la Ley una Disposición Derogatoria General de cuantos preceptos se opongan o sean incompatibles con lo previsto en la Ley. El preciso momento temporal en que la Ley 6/98 entra en vigor va a significar la derogación del contenido del Texto Refundido y por consiguiente las Comunidades Autónomas que no hayan llevado a cabo la correspondiente redacción de su normativa autonómica encontrarían sesgada la vía de la remisión normativa al texto refundido. Ello no es óbice en principio para que puedan reproducir los contenidos del texto refundido 1/92 en su nueva norma de creación, como así de hecho sucedió.

Es significativa en este sentido, la opción de la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>(1452)</sup> y de la Comunidad de Cantabria<sup>(1453)</sup> cuya reacción normativa estableciendo un régimen diferenciado del Texto

---

<sup>(1451)</sup> El texto declarado inconstitucional decía, "En todo caso, como valor mínimo del suelo se entenderá el resultante de la aplicación del 85% del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración.

<sup>(1452)</sup> Entre nosotros en la Ley 1/97 de 18 de Junio por la que se adoptaron con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para la Comunidad Autónoma Andaluza, que ha sido derogada por la Ley 7/2002 que aprueba la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La Ley que surge con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional tratando de clarificar el esquema normativo aplicable a la Comunidad Autónoma señala:

"Constatada pues la necesidad de disponer con urgencia de una normativa urbanística completa no eran muchas las alternativas que al Gobierno se le ofrecían. Descartada por inviable en el breve espacio de tiempo disponible una Ley, o incluso una delegación legislativa para elaborar un texto articulado, que abordara la especificidades de nuestra región, se optó por asumir como propio el Derecho estatal existente con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional tantas veces citada de 20 de marzo de 1997".

<sup>(1453)</sup> Para Cantabria también Ley 1/97 de 25 de abril de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE de 8 de Julio núm., 162).

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo de 1992, se hizo esperar<sup>(1454)</sup>.

En suma, en la relación de disposiciones que se ven afectadas por la nueva legislación sobre suelo merece especial atención la reflexión sobre el grado de vigencia que van a tener el articulado en el sistema jurídico, se establece una distinción entre normas de carácter básico y normas de competencia exclusiva para el Estado<sup>(1455)</sup>.

La competencia exclusiva del Estado se extiende respecto de la previsión de transmisión de fincas y deberes urbanísticos, así como la declaración de obra nueva, así como en torno a la formulación de las valoraciones de suelo (Art. 23-a 33) y la expropiación urbanística relacionada con la anterior (Art.33) y respecto del tratamiento de los supuestos de reversión, del régimen de la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta en cuanto a especialidades derivadas de la expropiación Urbanística. Así como el supuesto particular de la posibilidad de exigir responsabilidad y resarcimiento de daños y perjuicios como consecuencia de la anulación de una licencia.

Se considera legislación exclusiva del Estado lo preceptuado en la Disposición Adicional Primera y la Disposición Transitoria Quinta, el primero referido a la posibilidad de afectar los bienes y derechos a la Defensa Nacional y la vinculación que ello comporta, y la segunda en relación con el régimen de valoraciones con el objetivo de generalizar el sistema de valoraciones que la Ley contempla.

---

(1454) Como expresa el Prof. Sánchez Blanco: “Insuficiencias institucionales y metodológicas en la planificación urbana: el ejemplo de las externalidades urbanísticas de las infraestructuras básicas”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Ramón Areces. Madrid .2001. Pág. 3254.

(1455) Esta distinción se opera en la disposición final de la Ley 6/98 cuya referencia normativa comprende como preceptos integrantes de la legislación básica del Estado; los artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 34, 41, 42, 43, 44.1. Disposiciones Adicionales Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta, Disposición Transitoria Primera, Segunda Tercera y Cuarta.



Así, la principales novedades introducidas por la Ley 6/98 fueron: modificación del sistema de valoraciones, modificación en el sistema de clasificación del suelo, regulación del sistema de responsabilidades, y una ordenación tendente a la liberalización sobre suelo que disposiciones posteriores materializarían<sup>(1456)</sup>.

En este marco normativo las Comunidades Autónomas han venido a elaborar sus correspondientes legislaciones urbanísticas, modificándose la normativa autonómica aprobada para adecuarla a la Ley, y al pleno ejercicio de sus competencias

### ***B. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS: LAS SSTC 164/2001 DE 11 DE JULIO Y 54/2002 DE 27 DE FEBRERO.***

El enunciado del Artículo 47 de la Constitución incorpora como mandato la intervención de los Poderes Públicos para garantizar la participación de la comunidad social en las plusvalías<sup>(1457)</sup> que genere la acción urbanística. La Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones debía incorporar las soluciones para hacer efectiva dicha participación. Pero la Ley 6/98 también fue impugnada, resultando del examen del Tribunal Constitucional la STC 164/2001 de 11 de Julio. La Sentencia 164/2001 declaró inconstitucional varios preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y abogó por la interpretación en la forma razonada por el Tribunal de otros<sup>(1458)</sup>.

Como expresa con acierto el Prof. Barnés<sup>(1459)</sup> la Sentencia 61/97 fue la Sentencia del artículo 149.1.1ª y la Sentencia 164/2001 pudo

---

<sup>(1456)</sup> Nos referimos al Real Decreto-Ley 4/2000 de 23 de Junio de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, sobre las que luego volveremos.

<sup>(1457)</sup> Un análisis del significado de las Plusvalías González Salinas en; "Las plusvalías urbanísticas; Artículo 47 de la Constitución." en Estudios de la Constitución Española. Vol IV. Civitas. Madrid. 1991.

<sup>(1458)</sup> En torno a la Sentencia puede verse: Cabral González- Sicilia, A: "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001 de 11 de julio referente a la Ley del Suelo 6/98" en Revista de Derecho Urbanístico. Septiembre - Octubre. 2001. Págs. 11-58.

<sup>(1459)</sup> *Distribución de Competencias en Materia de Urbanismo*. Editorial BOSH. Madrid. 2002. Págs. 326 y ss.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

ser la Sentencia del Artículo 149.1.18º. Y ello porque esta Sentencia puso énfasis en la igualación, tratando de reconducir los razonamientos que habían surgido como consecuencia de la Anterior Sentencia del Constitucional. Es, como ha expresado Barnés, una Sentencia más urbanística que la 61/97.

Respecto de la Sentencia 54/2002 de 27 de febrero, esta traía causa en la impugnación por el Gobierno de la Nación, de la Ley del Parlamento Vasco 11/98 por la que se determinaba la participación de la comunidad en la plusvalías generadas por la acción urbanística. La Sentencia en cuestión, declara inconstitucional el precepto único de la norma<sup>(1460)</sup> que entraba en contradicción con el contenido del artículo 14.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

La Sentencia, dispuso que este precepto es inconstitucional:

“Sólo en la medida en que se establece para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, 10 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico”.

De este modo, la Sentencia ponía en solfa la posibilidad de cesión del 10 por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en suelo consolidado. Así, la Ley 6/98 no contemplaba dicho supuesto, y el establecimiento de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos, que pueda facilitar al competencia de igualación Estatal, sólo contemplaban la cesión para el suelo no consolidado. De tal forma que

---

<sup>(1460)</sup> Que señalaba: "La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos se llevará a cabo de la siguiente forma: los propietarios de suelo urbano deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado".

la legislación autonómica no podría modificar en este extremo la legislación estatal, y la recuperación de las plusvalías urbanísticas sería más eficaz respecto de suelo no consolidado que consolidado.

### **C. LA APUESTA POR LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO**

#### **a) Reforma de la Legislación sobre suelo: Reales Decretos-Leyes sobre liberalización de suelo y Ley 10/2003 de 20 de mayo**

El informe que sirviera de base para la elaboración del Plan de Vivienda 1992-95, y que incidió en la redacción del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, fue seguido en 1993 por un Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>(1461)</sup> sobre mercado del suelo, que criticaba el modelo urbanístico vigente y por un documento de la Comisión de Expertos en materia de suelo, que elaboraría en 1994 unas Recomendaciones de avance normativo, que fructificarían en un Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de enero de 1995<sup>(1462)</sup> sobre

---

<sup>(1461)</sup> El texto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia puede consultarse en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Núm. 99. Primavera. 1994. (Volumen II. Tercera época).Págs. 155 y ss.

<sup>(1462)</sup> El Acuerdo de Consejo de Ministros para asegurar una oferta adecuada de suelo urbanizado toman en consideración las: a) Dificultades financieras para la acción urbanizadora; b) Escaso desarrollo de la actividad promotora y urbanizadora empresarial por parte de los propietarios del suelo; c) Falta de agilidad en el proceso de producción inmobiliaria (planteamiento y gestión urbanística, urbanización, programación empresarial; d) Retención especulativa de ciertos suelos fundamentales para el desarrollo urbano; e) Dificultades de los propietarios de suelo para urbanizar por la excesiva parcelación de la propiedad o por otros factores análogos; f) Expulsión de la vivienda protegida de las grandes ciudades por los usos más lucrativos; g) Ciertos desajustes de la fiscalidad que afecta al suelo y al proceso urbanizador.

En base a lo cual, formula un conjunto de propuestas para atajar la escasez de suelo entre ellas destacan: - La inclusión de un programa Estratégico de suelo que a través de las actuaciones integradas de suelo e infraestructuras aproveche el potencial de desarrollo urbano racional que general las inversiones de la Administración del Estado en las ciudades mediante la acción concertada de la empresa estatal SEPES, los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas; - La Regeneración y rehabilitación urbana de edificios y ámbitos degradados, de forma que se permita la recuperación de ciertos suelos y se incremente el número de viviendas en los segmentos de mercado en los que actualmente se centra la demanda, aprovechando en tal sentido los efectos positivos se esperaban tendrían la Ley de Arrendamientos Urbanos; - Una política de reequilibrio donde se potencien las ciudades intermedias, y las regiones metropolitanas

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

“reformas estructurales para atajar el problema de la escasez del suelo urbanizable”. Ambos documentos, así como el debate que suscitaron, incidieron de manera determinante, en la orientación hacia la política de liberalización del suelo que el Partido Popular, puso en marcha en 1996, a través de Decretos Leyes, y que tras la Sentencia 61/97 de 20 de marzo sobre el Texto Refundido de 1992, darían al traste con el diseño Estatal de la adquisición gradual de facultades del Texto Refundido de 1992, exigiendo a las Comunidades Autónomas su propia

como ámbitos que conjuguen la calidad de vida, posibilidad de empleo y precios asequibles de la vivienda, y Medidas Legislativas.

Las Medidas legislativas previstas en el Acuerdo contemplaban: la promulgación de un Reglamento de Valoraciones Urbanísticas; la Modificación de la legislación sobre Expropiación Forzosa, que garantizara en todo caso los derechos de los particulares y redujera los plazos de cobro y ocupación de los bienes; la simplificación de los trámites de la aprobación del planeamiento en los municipios, mediante la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local; el Fomento de la acción urbanizadora privada permitiendo que los promotores y constructores que deseen urbanizar y edificar sustituyan a los propietarios de suelo que no puedan o no deseen hacerlo (reconociéndoles en todo caso la totalidad de los derechos que les asistan tras el consiguiente trámite de concurrencia pública; la Garantía de la existencia de solares suficientes para la vivienda protegida, incluso en las grandes ciudades, y limitación del aumento de las densidades en las áreas urbanas congestionadas; la Modificación de la fiscalidad que afecta al suelo y al proceso de urbanización eliminando las posibilidades de fraude fomentando la acción urbanizadora empresarial mediante las reformas consiguientes en la Legislación Fiscal y de Haciendas Locales.

Por último, este importante Acuerdo de Consejo de Ministros tomó en consideración la necesidad de llevar a cabo un Pacto Sobre el Urbanismo en España. Pacto que permitiera en suma:

- Superación de los conflictos competenciales entre la Legislación Estatal y Autonómica y entre las Comunidades Autónomas.
- Programas Municipales de suelo que solventen especialmente las demandas de solares para vivienda y actividades productivas estratégicas.
- Simplificación del planeamiento urbanístico general.
- Mejora de la ejecución del planeamiento y en particular desaparición de los plazos para el cumplimiento del deber de urbanizar para los propietarios, simplificación de los sistemas de distribución de beneficios y cargas.
- Agilización de la tramitación de los instrumentos de planeamiento
- Estándares de calidad urbana adecuados.
- Incremento de la Transparencia pública de toda la gestión urbanística.
- Mayor eficacia y agilidad de la gestión urbanística municipal, con la adopción del principio de ventanilla única.

toma de posición al respecto a través de disposiciones normativas autonómicas sobre suelo. El resultado de este proceso fue la elaboración de la Ley del Suelo 6/98, examinada, que vino a establecer el marco jurídico estatal de la ordenación urbanística. Sentándose con ello las bases de los procesos de liberalización<sup>(1463)</sup> sobre suelo y vivienda.

El Real Decreto- Ley 5/96, de 7 de Junio, sobre Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, operó una significativa modificación de la legislación del Suelo. Su publicación, previa a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, contenía mención expresa al carácter básico de su artículo 2, dejando el resto de la norma con carácter supletorio de la legislación estatal. El Prof. González Pérez<sup>(1464)</sup>, afirmaría entonces, teniendo presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída respecto del

---

<sup>(1463)</sup> Sobre el Debate en torno a la liberalización: Fonseca Ferrandis; *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional* Marcial Pons. Madrid 1999; Jiménez de Cisneros Cid: "Los efectos de la liberalización del suelo, sobre el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992" en Revista de Derecho Urbanístico. núm. 149. Madrid. 1996. Págs. 13- 36; Temas de Estudio de la Administración Local, *La política del suelo en el siglo XXI ¿Intervención o liberalización?*. Trabajo correspondiente al XIX Curso monográfico de Estudios Superiores de Urbanismo. CEMCI. Núm. 59. Granada 1995. Pero sin duda el amplio debate suscitado en nuestro país, tomó como referencia entre otros el trabajo de Soriano García, E: *Hacia la Tercera Desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Marcial Pons. IDELCO. Madrid. 1995. Texto que tomó como arranque y parangón las propuestas y proyectos de liberalización que estaban aconteciendo en países de nuestro entorno. Así el Consejo de Estado Francés; *L'urbanisme pour un droit plus efficace* en Les études du Conseil d'etat. La Documentation Française. Paris. 1992; y el trabajo sobre la misma materia Savoie (Auditeur au Conseil d'État) et Touvet, Laurent (Auditeur au Conseil d'État): "L'urbanisme: pour un droit plus efficace". Revue Française de Droit Administrative. Núm. 4 Julio- Agosto de 1992;

<sup>(1464)</sup> en *Nuevo Régimen del suelo. (Decreto-Ley 5/96 de 7 de Junio)*. Estudios de Derecho Urbanístico. Cívitas. Madrid 1996. Pág. 30 (1ª Edición). Este autor ha examinado sistemáticamente todos los textos sobre régimen del suelo en la línea en la que hace exégesis de este Real Decreto Ley en el texto reseñado. Respecto de los comentarios a la Legislación del Suelo puede verse: *Comentarios de la Ley del Suelo. (Texto Refundido de 1992)*. Vol. I.- III. Sexta Edición. Cívitas. Madrid. 1993; *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/98 de 13 de abril)*. Editorial Cívitas. Madrid. 1998. Sobre el Real Decreto 5/96 sobre medidas liberalizadora puede consultarse también el número monográfico dedicado por la Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 149. Julio- Agosto- Septiembre. 1996. Madrid y el comentario Merelo Abela; "Las Medidas liberalizadoras del Suelo. Comentario al Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de Junio". Editor. Práxis. Madrid. 1996.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

artículo 149.1.1: “no parece que pueda ponerse en tela de juicio el carácter básico de esta norma”.

Este Real Decreto- Ley fue tramitado como Ley, resultando la Ley 7/97 de medidas liberalizadoras en materia de suelo, en este proceso incidió la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de manera considerable<sup>(1465)</sup>.

No obstante lo cual, el proceso de liberalización sobre suelo ya estaba iniciado y su continuación, que imbuía el espíritu de la Ley 6/98, se materializó en un nuevo paquete de Reales Decretos- Leyes (año 2000) que incorporaron amén de la liberalización sobre suelo la liberalización inmobiliaria. Con un sesgo económico importante, que trataba de justificar la adopción de la figura del Real Decreto- Ley. Así el Real Decreto-Ley 4/2000 de Medidas urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes <sup>(1466)</sup>. Entre las medidas contempladas en la norma se introdujo una modificación de la Ley 6/98 de 13 de abril preceptuándose que: “Los propietarios de suelo urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos además tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la Aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística”.

---

<sup>(1465)</sup> Porto Rey; "Comentarios prácticos a la Ley 7/97 de medidas liberalizadoras en materia de suelo, tras la STC sobre la LS92". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 156 de septiembre octubre de 1997. Madrid.

<sup>(1466)</sup> Vid. Ariño Ortiz; *Liberalizaciones 2000*. Comares Editorial. Fundación de estudios de la Regulación. Madrid. 2000; Marinero Peral, A.: "Comentario sobre la incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes". en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm.187. Madrid. 2001. Págs. 81- 103; González Berenguer Urrutia; "Prosiguen las medidas privatizadoras. El Decreto- Ley 4/2000" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 182. Madrid. Montecorvo. Págs. 99- 104.

Con esta medida trató de ponerse más suelo en el mercado bajo la premisa de que el incremento de la oferta de suelo disponible para la edificación haría bajar el precio de la vivienda<sup>(1467)</sup>.

En esta línea de liberalización se aprueba el 20 de mayo de 2003 la Ley 10/2003<sup>(1468)</sup> sobre medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. La norma, que se incardina en la política económica del gobierno, introduce la necesidad de seguir avanzando en el proceso de liberalización para lo cual, opera reforma de la Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>(1469)</sup>, al amparo de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.18, 149.1.13 y el 149.1.1º que prevé la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Respecto del contenido de la liberalización operada las sucesivas reformas de la Ley 6/98 en esta línea han incidido en: 1) la necesidad de incrementar la oferta de suelo urbanizable así como en la objetivización en la clasificación del suelo no urbanizable 2) Efectos del silencio administrativo en el régimen urbanístico; 3) Cesión de suelo 4) El procedimiento para la aprobación del planeamiento urbanístico.

---

(1467) Afirmación que hizo saltar la alarma de los defensores de tesis más intervencionistas en la materia que veían como todo el suelo pasaba a ser susceptible de ser urbanizado sin más. El debate abierto sobre si la mayor disponibilidad de suelo suponía abaratamiento del producto final fue fructífero. Entre otros destaca: Porto Rey, "Aspectos prácticos y reflexiones sobre las medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario contenidas en el artículo 1º del Real Decreto-Ley 4/2000". en Revista de Derecho Urbanístico. núm. 179. Julio-Agosto de 2000. Págs. 161 – 179; Pérez Herrera, J.: *La carestía del Suelo. Causas y Soluciones*. en La Ley. Fundación de Estudios inmobiliarios. Madrid. 2000, y más recientemente, en relación con la necesidad de integrar los factores económicos como condicionantes del precio de la Vivienda, Ruiz Ojeda, A.: "La Vivienda tiene un precio y un puchero", en *Diario Expansión*, 20 de mayo de 2004.

(1468) Publicada en el BOE de 21 de mayo de 2003. Num.121.

(1469) Téngase presente también la reforma operada a la Ley 6/98 por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, respecto del sistema de valoraciones contenido en la norma.

**b) La liberalización en suelo no implica liberalización  
inmobiliaria**

Junto a la Liberalización del Suelo, las últimas disposiciones han operado también abogando por la liberalización inmobiliaria. Por liberalización inmobiliaria hay que entender aquella actuación administrativa tendente a simplificar y favorecer la potenciación del mercado en detrimento de la intervención administrativa en el sector inmobiliario. Desde esta perspectiva entendemos que aún no se ha producido la liberalización inmobiliaria que los promotores reclaman. La mal llamada liberalización inmobiliaria ha sido liberalización de suelo y en todo caso respecto de los agentes intervinientes en la edificación<sup>(1470)</sup>. La liberalización inmobiliaria en el respeto al artículo 47 de la Constitución está aún pues por hacer. Y supondría – como ha sucedido en otros países – la reducción de la intervención administrativa en la materia, a su mínima expresión. Esto es, a su ineludible concepción como función Pública.

***D. EL VALOR DE LA VIVIENDA: DESDE EL CATASTRO A LA  
VALORACIÓN FISCAL EN EL MARCO DEL SISTEMA DE  
VALORACIONES DE 1998.***

Pocos temas han suscitado en el estudio de la vivienda tanto interés como el de su valoración<sup>(1471)</sup>. Ya sea a los efectos

---

(1470) Cómo veremos en el Capítulo Siguierte.

(1471) No es ajena, a la idea de valoración la propia noción económica de “precio” e insoslayable resulta para todo estudioso del fenómeno vivienda, descender a la composición de su precio. Toda vez, cuando las fluctuaciones que modulan la asunción de una determinada política económica sobre la vivienda orientan sus cometidos a la reducción del precio de la vivienda o al menos el incremento de la capacidad adquisitiva de quien debe acceder a la misma. Como no podría ser de otra forma, el precio de la vivienda exige la toma en consideración del valor del suelo, y su repercusión ha sido objeto de un interesante debate doctrinal en torno al análisis de las causas que han venido a motivar el elevado precio de la vivienda. Sobre este particular (sobre el que se volverá más adelante); sólo apuntamos aquí la incidencia que dicha conformación plantea con respecto a las disponibilidades de suelo, de tal suerte, que se afirme últimamente que la razón del encarecimiento del precio de la vivienda se encuentra en la escasez de suficiente suelo urbanizado y apto para la edificación. Es por ello, que según estos planteamientos la política urbanística se convierte en verdadero motor de la política de vivienda



expropiatorios ya sea como elemento final de una coherente política urbanística. Sin embargo, en términos económicos el mercado de los bienes inmuebles, es ciertamente complejo no sólo porque la determinación del valor de mercado de un bien inmueble requiera el conocimiento y el comportamiento de dicho mercado sino porque en el proceso intervienen factores que dificultan su conocimiento, (escasa publicidad y falta de información o transparencia<sup>(1472)</sup>). Así, es preciso acudir a la Ley 2/81 de 25 de marzo<sup>(1473)</sup> de Regulación del Mercado Hipotecario y a la Orden de desarrollo de 28 de julio de 1989, y a la Circular 8.04/90 de 26 de Febrero del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda que pormenoriza el contenido de estos estudios a efectos de determinar el valor catastral de "los bienes inmuebles de naturaleza urbana"<sup>(1474)</sup>.

---

e incentiva necesariamente la puesta de suelo y la construcción de viviendas en el mercado. Como apuntábamos, ut supra a esta problemática- sin duda apasionante por la complejidad que plantea habremos de dedicarnos, para lo cual se nos antoja oportuno iniciar el análisis de lo que deba ser la valoración de la vivienda desde las perspectivas de valoración catastral, fiscal, urbanística/expropiatorias y a precio del mercado de la vivienda.

<sup>(1472)</sup> Vid. Fernández Pirla, Santiago. "Los estudios del Mercado de Bienes inmuebles" en Revista de Derecho Urbanístico. núm. 120.octubre-diciembre de 1990. Págs. 35-51. El texto incorpora la referencia de dos tesis doctorales elaboradas sobre la misma materia por Fermín Muñoz, en la Universidad de Navarra y Federico García Erviti, en la Universidad Politécnica de Madrid: "La distribución espacial de los valores del suelo Urbano en Madrid"

También, Fernández Pirla: "La valoración de la propiedad inmobiliaria el caso español". En Fiscalidad y Valoración Urbana, Primeras Jornadas Internacionales. CEPSV Barcelona 1986 (Papers de Treball 87-6 Càtedra de'Arquitectural Legal, Pret Urbanismo i Valoracions) Págs. 116-137.

<sup>(1473)</sup> BOE de 15 de abril de 1981.

<sup>(1474)</sup> Debiera incorporarse cuidadosamente en este lugar los contenidos de la circular del Centro de Gestión catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, nosotros haremos un resumen de las principales contenidos que se describen.

Así un estudio de mercado debe contener: Mapa del término municipal dividido en polígonos o zonas homogéneas en cuanto al valor del producto inmobiliario y se sustentará en los análisis indicados anteriormente en cuanto al a ordenación urbanística; Sobre cada polígono se indicará el valor predominante en (pesetas/m2) y el tipo al que se refiera.

- Es preciso realizar un Zonning indicando las zonas que se aprecian y deprecian y un análisis de las causas.
- Un fichero de datos que recoja las unidades muestrales sobre los edificios. Este estudio de fichas es importante porque va a contener



**a) El catastro y la valoración catastral**

El Catastro es un registro administrativo, que incorpora una valoración de los bienes inmuebles en el inscrito, y cuyas determinaciones comprende una descripción que incorpora: las características físicas, económicas y jurídicas entre las que se encuentran la localización y referencia catastral, el uso o destino, la calidad de la construcción, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral.

La Ley 48/2002 de 23 de diciembre<sup>(1475)</sup>, ha venido a establecer el Catastro Inmobiliario tomando en consideración - como señala su Exposición de Motivos- los sucesivos intentos que incorporasen reformas normativas tanto desde la Ley de 23 de marzo de 1906 de Catastro Topográfico Parcelario, parcialmente en vigor, como la Ley de Haciendas Locales Ley 39/88 de 28 de diciembre<sup>(1476)</sup>. La Ley 48/2002 regula este registro potenciando la utilización múltiple de la información catastral. El Catastro que nace como un registro con finalidad tributaria “ha visto surgir, la necesidad de que la información que contiene sea utilizada para otras muchas actividades, tanto públicas como privadas, evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy: una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las

- 
- la oferta actual o número suficientemente representativo.
  - Planos de territorio con valores de suelo y del producto inmobiliario. el valor del suelo obtenido por el método residual"(entre otras condicionantes).

<sup>(1475)</sup> Esta norma ha sido modificada por la Ley de acompañamiento de los presupuestos Generales el Estado de 2004, Ley 63/2003 en la Disposición Final decimoséptima, respecto de la ampliación del plazo de la delegación al gobierno para la elaboración de un proyecto de Texto Refundido en la materia., al que hacemos en este epígrafe alguna referencia, pero que con la disolución de las cámaras por la proximidad de los comicios electorales, ha quedado pendiente.

<sup>(1476)</sup> La Ley de Haciendas Locales sufrió significativa modificación por la Ley 50/98 de 30 de diciembre y posteriormente ha sido reformada por Ley 51/2002 de 27 de diciembre de reforma de la Ley de Haciendas Locales (BOE de 28 de diciembre de 2002). También se ha modificado en la Ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado de 2004.

Administraciones Públicas, fedatarios empresas y ciudadanos en general”<sup>(1477)</sup>.

La importancia de la información contenida en el catastro, como dato a integrar por las Administraciones Públicas operantes en la materia, se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 16 de diciembre de 1999<sup>(1478)</sup>, que lo incardina atendiendo a su naturaleza tributaria en la Hacienda Pública. A efecto de la cual, tiene singular importancia la determinación del valor catastral de los inmuebles.

La Ley 48/2002, con ser importante no contempla sin embargo la completa regulación de la materia. Por lo que se prevé la elaboración de un Texto Refundido que integre tanto esta normativa como aspectos contemplados en disposiciones tributarias, y de la normativa anterior en un sólo cuerpo legal <sup>(1479)</sup>. El Texto Refundido a que hacemos referencia ha sido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo<sup>(1480)</sup>.

Las informaciones contenida en el Catastro gozan de la presunción de validez (se presumen ciertos). Así lo señala el artículo 1 párrafo tercero de la norma. Sin embargo, los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad prevalecerán sobre los datos contenidos en el Catastro.

---

<sup>(1477)</sup> Exposición de Motivos de la norma

<sup>(1478)</sup> STC233/99, Ponente: D.Pablo Cachón Villar.

<sup>(1479)</sup> Así la Disposición Final Segunda señala que: “se autoriza al Gobierno para refundir en el plazo de un año y en un sólo texto las disposiciones vigentes reguladoras del Catastro inmobiliario y, especialmente las normativa sobre la materia contenida en la presente ley , así como la Ley de 23 de marzo de 1906, que establece el Catastro Parcelario; Ley 7/86 de 24 de enero de Ordenación de la Cartografía; Ley 39/88 de 28 de diciembre de Haciendas Locales; Ley 13/96 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, y la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”.

<sup>(1480)</sup> BOE de 10 de marzo de 2004.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

Pero sin duda, la cuestión que mayor interés reviste para nosotros del examen del Catastro como registro público administrativo es la ponencia de valores que incorpora, esto es la valoración catastral<sup>(1481)</sup>. La valoración que el catastro integra de los bienes inscritos, fue e la legislación anterior, el principal objeto del Catastro, en Ley 48/2002, según reconoce la Exposición de Motivos, se integra en la descripción catastral de la finca. En todo caso, su determinación había sido objeto ya de la Ley de Haciendas Locales<sup>(1482)</sup> respecto del Impuesto sobre Bienes inmuebles.

Como pone de manifiesto Luis Mochón López<sup>(1483)</sup> el estudio de la valoración catastral requiere un esfuerzo sobre el análisis jurídico de las normas técnicas y procedimentales de valoración y la relación que dichas normas guardan con el valor de mercado de los bienes inmuebles.

En relación a la valoración catastral, debe tomarse en consideración la Orden de 28 de diciembre de 1989<sup>(1484)</sup>, que vino a establecer las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

---

<sup>(1481)</sup> Sobre la incidencia de la valoración Catastral en el sistema de valoraciones: Jiménez de Cisneros Cid; “Las valoraciones del Suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico: la búsqueda del valor catastral”, en Crónica Tributaria. Num. 63. Universidad Autónoma de Madrid. 1992. Págs.67 - 77.

<sup>(1482)</sup> Así, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. (BOE de 9 de marzo).

<sup>(1483)</sup> Mochón López, Luis; *El valor Catastral y los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*. Editorial Comares. Granada. 1999. También Eseverri: “Valor Catastral e impuesto sobre Bienes Inmuebles “en Catastro núm. 23. 1995.

<sup>(1484)</sup> Debe tomarse en consideración sobre este particular el contenido de las Ordenes de 2 de septiembre de 1982, de 13 de junio de 1983, de 31 de julio de 1985, de 3 de julio de 1986 y de 6 de abril de 1988 que son derogadas por ésta

Por valor catastral se debe entender aquel incluido en el catastro inmobiliario urbano. La disposición que reseñamos ofrece la virtualidad de incorporar una definición de lo que deba comprenderse por construcción, y suelo<sup>(1485)</sup> a los efectos catastrales<sup>(1486)</sup>. El suelo a que viene referido la norma comprende:

- “suelo urbano, urbanizable, el urbanizable programado, el urbanizable no programado
- los que no estando incluidos en el apartado anterior dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, suministro de energía eléctrica, y alumbrado público.
- los ocupados por construcciones de naturaleza urbana.
- los que se fraccionen en contra de la legislación agraria vigente siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su uso agrario y sin que ello represente alteración alguna de la naturaleza rústica de los mismos a otros efectos distintos de los catastrales”.

En esta expresión se hace remisión a la legislación urbanística respecto de la clasificación y calificación del suelo. En relación a las construcciones<sup>(1487)</sup> se consideran como tal: “Los edificios sean cualesquiera los elementos sobre los que estén contruidos, los lugares en que se hallen emplazados<sup>(1488)</sup>, la clase de suelo en que ha sido levantado y el uso a que se destinen, incluso cuando por la forma de su

---

(1485) Artículo 4, y 5 de la Orden de 1989

(1486) Resulta de especial interés constatar la virtualidad que ofrece las definiciones contempladas en la norma; así la norma 4 se ocupa del concepto de “suelo” sólo a los efectos de su calificación como bienes inmuebles y su consiguiente inclusión en el catastro Inmobiliario Urbano.

(1487) Transcribimos sobre este particular la definición que utiliza la normativa Norma núm. 5.

(1488) Veremos no obstante la importancia que habrá que otorgar al factor de localización, por cuanto urbanísticamente incide en la valoración final de la vivienda.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

construcción sean perfectamente transportables y aún cuando el terreno sobre el que se hallen situados no pertenezca al dueño de la construcción”(1489).

Era preciso que la norma hiciera específica definición de qué se deba entender por construcción, ya que la descripción anterior, responde a la noción civilista de bien inmueble, (así en el caso del Real Decreto de 25 de junio de 1993(1490)).

La distinción entre construcción y edificación tampoco parece estar clara en la normativa examinada, ni siquiera si atendemos a la noción manejada por el Código Penal respecto de los delitos contra la Ordenación del Territorio y el Urbanismo(1491). Al hilo de la cual, la jurisprudencia sin haber alcanzado aún el consenso, parece entender que el concepto de construcción es más amplio que el de edificación(1492).

---

(1489) Se incluyen también en la definición de que deba entenderse por construcción los siguientes supuestos: las instalaciones comerciales o industriales, tales como diques, tanques, cargaderos, que sean asimilables al concepto de edificios, y no al de máquinas, aparatos o artefactos. Las obras de urbanización y de mejora, como las explanaciones las que se realicen por el uso de los espacios, los depósitos al aire libre, los campos o instalaciones para la práctica del deporte, los muelles, los estacionamientos y los espacios anejos a las construcciones”.

(1490) BOE de 22 de julio de 1993, RCL 2338/93.

(1491) Así el artículo 319.1 utiliza el concepto construcción, mientras el Artículo 319.2 utiliza la expresión “edificación”. Vid. en este punto Pozuelo Pérez, L: “Responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos y delitos contra la ordenación del Territorio”. Madrid. (Ponencia inédita impartida en el curso “responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos y delitos contra la ordenación del Territorio”. Montecorvo. RDU, Madrid. 2003).

(1492) Seguimos en este punto a Pozuelo Pérez, L.: Así la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 19 de noviembre de 1999 señalaba que la distinción radicaba en que la edificación se dedicaba a personas; la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería de 18 de marzo de 1999, en cambio considero construcción una obra de nueva planta o entidad suficiente “para atentar contra aquella protección especial del territorio donde se asienta, lo que no incluye la modificación mínima de un edificio construido con anterioridad”. En la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 15

---

***b) La valoración fiscal de la Vivienda***

La vivienda es objeto de valoración fiscal, y sujeta a imposición tributaria, a través de su gravamen en distintos impuestos<sup>(1493)</sup>. Ha expresado con acierto el prof. Beltrán de Felipe<sup>(1494)</sup> que el legislador al delimitar el tipo aplicable en el diseño de la política fiscal no ha terminado de decidirse sobre si considerarlo como un bien de capital o como un bien de consumo.

Toda actuación administrativa orientada a la reducción del precio de la Vivienda, ha tomado en consideración la incidencia de la fiscalidad del bien, integrando la política fiscal<sup>(1495)</sup> uno de los elementos imprescindibles de la política sobre vivienda. Así las sucesivas Exposiciones de Motivos de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones ponían énfasis en la adopción de medidas de carácter fiscal, para incidir en el coste de producto final, esto es, la vivienda.

La intervención administrativa en la fiscalidad y tributación de la Vivienda se puso de manifiesto, en el Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1979<sup>(1496)</sup> de Medidas Urgentes de Apoyo a la Vivienda que estableciera en su Exposición de Motivos:

---

de Junio de 1999, y de 11 de mayo de 1999, se llega a identificar edificación con el concepto anterior. Por su parte la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 10 de marzo de 1999 entiende por construir: "cualquier acto que suponga una transformación material sustancial de los terrenos o espacios sobre los que se realiza". En contraposición la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 22 de octubre de 1998 restringió en cambio el concepto de edificación respecto del de construcción. Aún con matices, han insistido en la distinción también las Sentencias de la Audiencia Provincial de Palencia de 14 de abril de 1998 y de 17 de marzo de 1998

<sup>(1493)</sup> Los impuestos que toman en consideración a la vivienda a efectos fiscales son: el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados; el Impuesto sobre el Patrimonio; los impuestos de plusvalías (o del incremento del valor de los terrenos); el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, y el Impuesto de Sociedades.

<sup>(1494)</sup> Op. Cít. Pág. 446.

<sup>(1495)</sup> Tejera Alfredo.: "Fiscalidad Municipal y Vivienda. Situación actual y perspectiva." en Revista Española de financiación de la Vivienda, núm. 6, de 1988.

<sup>(1496)</sup> RCL 1979, 2355, BOE de 1 de octubre de 1979.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

---

“Sin perjuicio de las modificaciones estructurales que en dicho sector se deriven del proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda, que el Gobierno tiene elaborado y que está pendiente de su envío a las cortes, se hace necesario, con carácter de urgencia, establecer un conjunto de medidas de diversa índole, principalmente de carácter fiscal, para afectar, reduciéndolo el precio final de las viviendas, con tratamiento más favorable para el supuesto de las Viviendas de Protección Oficial y por ende en beneficio de las familias con menos niveles de renta”.

La norma introdujo a continuación la reducción los aranceles de notarios y registradores en relación a las Viviendas de Protección Oficial del 50 por ciento. Previsión ésta que vino a sustituirse por la contemplada en la Ley 41/80 de 5 de Julio<sup>(1497)</sup> que estableció un conjunto de medidas de apoyo al tráfico de empresas, que comprendían la reducción de los derechos de Registradores y Notarios con relación a las Viviendas de Protección Oficial. Así el artículo octavo de la norma establecía que los honorarios de Notarios y Registradores tendrían una reducción del 50 por ciento de los derechos correspondientes, a escritura matriz, primera copia e inscripción de los actos de cuantía referente a Viviendas de Protección Oficial calificadas provisionalmente y no hubiesen obtenido la calificación definitiva antes de la entrada en vigor del Real Decreto- Ley 15/79 de 21 de septiembre.

En relación al impuesto sobre la Renta de las personas físicas se conceptúa como ingreso del declarante entre 1980 y 1987, el 3 % del valor catastral actualizado de la vivienda. Desde 1988 en adelante la cifra se ha reducido al 2%. Así la Ley 20/89 de 28 de julio, sobre la Adaptación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, y el Extraordinario sobre el Patrimonio, considera a los efectos de la deducción por inversión, la adquisición de vivienda así como su

---

(1497) RCL 1980, 1683. BOE de 24 de Julio de 1980.

rehabilitación. Entendiéndose por tal, aquella en la que el contribuyente y sus hijos residan durante un período no inferior a tres años, según se desprende del artículo 9 de la Ley que establece las denominadas reglas de tributación individual.

En otro orden de ideas, la adquisición de segunda vivienda, puede originar la exención por reinversión en vivienda habitual, que de conformidad a la normativa anterior, (esto es; la Ley de 8 de septiembre de 1978 del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, y su Reglamento de desarrollo RD 2384/81 de 3 de agosto) exige que el importe del precio obtenido por la venta de la primera vivienda se destine a la compra de una segunda vivienda (como residencia habitual) en el plazo de dos años desde la venta, sin que la fórmula empleada de la amortización parcial de un préstamo anterior y su suscripción de uno nuevo con dicho fin vulnere el artículo 20.14 de la Ley, pues ésta no lo impide y el precepto reglamentario no puede establecer condiciones no prevista por la Ley, cuestión que fue determinada en el supuesto resuelto en Sentencia del Tribunal Superior de justicia del País Vasco de 28 de febrero de 1997 núm. 103/97<sup>(1498)</sup>. A su vez, el precepto debatido (artículo 94.9 del Reglamento) introducía como cautela para la exención a la reinversión que: “cuando se enajenaren bienes... y la reinversión no se realizase en el mismo año de la enajenación, el sujeto pasivo venían obligado a presentar juntamente con la declaración del impuesto, escrito en el que se ponga de manifiesto su intención de reinvertir en las condiciones y plazos señalados en este artículo por importe de enajenación con el fin de que no sea computado el incremento de patrimonio, que haya podido producirse como consecuencia de la repetida enajenación. En estos casos y hasta la fecha e la inversión definitiva el sujeto pasivo deberá tener

---

<sup>(1498)</sup> Marginal JT 1997/254. Ponente; Excmo. Sr. D. Roberto Sanz Fernández. en especial en relación al contenido del Fundamento Jurídico 3ª al señalar:

“Las medidas previstas en la ley del IRPF sobre deducciones de capital e intereses pro compra o rehabilitación de Vivienda habitual, aperturas de cuenta vivienda, exención por reinversión etc, tiene por finalidad compensar o establecer un favorable tratado fiscal al importante esfuerzo que supone el acceso a la vivienda en propiedad, siempre que vaya a constituir el domicilio del sujeto”.



## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

materializado el importe de la enajenación de valore mobiliarios, certificados de depósito, cuentas de ahorro y cuentas corrientes en Banco y Cajas de Ahorro, sin que esta adquisición en su caso sea susceptible de deducción por inversiones y sin perjuicio del posible incremento de patrimonio que pueda producirse cuando enajene aquellos valore con objeto de llevar a cabo la inversión en el activo fijo o en la vivienda según los casos”.

Requisito cuya exigencia no cabría desprender de la Ley y que el Tribunal refiere atendiendo la petición de la demandante.

Como consecuencia de la evolución económica española, a resultas de la integración europea, y de la liberalización emprendidas en la materia, el Gobierno ha introducido un conjunto de medidas económicas, que han prestado especial atención al fomento del parque de viviendas en arrendamiento, para tratar de paliar las diferencias que a este respecto existen entre España y otros países europeos. En este sentido, se aprobó el Real Decreto Ley 2/2003 de 25 de abril<sup>(1499)</sup>, sobre Medidas de Reforma Económica, que incorpora modificación de la Ley 43/95 de 27 de diciembre sobre el Impuesto de Sociedades incorporando un Capítulo nuevo a la dicha norma. Decreto- Ley tras cuya tramitación parlamentaria resultó la Ley 36/2003 de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica<sup>(1500)</sup>.

La modificación operada, consiste en la aplicación de un régimen diferenciado de tributación para las empresas que tengan por objeto social exclusivo el arrendamiento de viviendas que permita la bonificación del 85 o 97 por ciento de la parte de la cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento o de la transmisión de la vivienda dependiendo del cumplimiento de una serie

---

(1499) BOE de 26 de abril de 2003. Convalidado por Resolución de 8 de mayo de 2003. BOE de 14 de mayo de 2003.

(1500) BOE de 12 de noviembre de 2003.

de requisitos que la normativa enumera<sup>(1501)</sup>. Y distinguiéndose según que la vivienda sea protegida (esto de Protección Oficial) o no, con independencia del promotor de la misma.

La Ley, integró también una modificación significativa de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido para los supuestos de

---

(1501) Estos son los requisitos enumerados en la normativa:

1. Que el número de viviendas arrendadas u ofrecidas por la entidad sea en todo caso igual o superior a 10. Y el valor contable del conjunto de viviendas, adquiridas por la entidad en fase de construcción no podrá exceder del 20% del valor contable total de las viviendas
2. Que al menos un tercio de las viviendas arrendadas incorpore en el contrato de arrendamiento una opción de compra de la vivienda a favor del arrendatario. Siendo el ejercicio de esta opción siempre facultativo. Sin que la falta de su ejercicio genere indemnización alguna.
3. Si las viviendas no están calificadas como de Protección Oficial, se deben cumplir además los requisitos de: - que las viviendas se adquieran a valor de mercado y no tengan una antigüedad superior a 3 años; - que no tenga una superficie útil superior a 110 metros cuadrados. Pudiendo incluir anejos si se arrienda conjuntamente con la vivienda; que durante los cinco primeros años de arrendamiento se aplique una actualización de la renta se realice aplicando la variación porcentual del Índice de Precios al Consumo en un periodo de doce meses anterior a la fecha de cada actualización reducida en el 0.75 puntos porcentuales; - que el derecho de opción de compra sea ejercido en el plazo máximo de dos años, contados a partir de los cinco posteriores al comienzo del arrendamiento Salvedad hecha de las Viviendas Protegidas que sólo pueden ser ofrecidas en venta en el plazo de seis meses desde que la normativa de protección permita su venta.

A ello hay que añadir que si la vivienda finalmente se transmite, para la aplicación de las bonificaciones se establecen además otros requisitos complementarios como serían:

- Que hayan sido arrendadas por el plazo mínimo de cinco años para las libres o no sujetas a ningún régimen de protección.
- Que el importe obtenido se reinvierta en al menos otras viviendas que cumplan los requisitos, en el plazo de un año.

La norma abunda además en otros requisitos esta vez para la aplicación de una bonificación superior del 97 por ciento para viviendas libres arrendadas. En estos casos se exige:

- Que la renta anual inicial que deba satisfacer el arrendatario no exceda del resultado de aplicar el 4 por ciento al precio legal máximo de venta de las Viviendas Protegidas en arrendamiento., calculado según se establezca en la normativa vigente en cada momento en los Planes de Vivienda Estatales.
- Que el contrato de arrendamiento incorpore la opción de compra ejercitable como plazo máximo en los dos años posteriores a los cinco de arrendamiento.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTÓNOMICO Y LA DELIMITACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE VIVIENDA Y SUELO (DESDE 1979 HASTA LA FECHA)

transmisiones de viviendas sometidas algún régimen de Protección o de Protección Oficial de régimen Especial en correspondencia con la regulación incorporada en el Impuesto de Sociedades y respecto de las Sociedades que tuvieran como objeto exclusivo el arrendamiento de viviendas situadas en el territorio español<sup>(1502)</sup>.

A este tenor, la reducción del tipo del Impuesto del Valor Añadido se perfila como otra medida que favorezca la reducción del precio de la Vivienda. Así, la Ministra de la Vivienda, en mayo de 2004<sup>(1503)</sup>, ha anunciado la reducción del tipo del Impuesto del Valor Añadido, de las viviendas Protegidas, para fijarlo en un 4%<sup>(1504)</sup>. En la actualidad, sólo gozan del tipo superreducido las viviendas protegidas de promoción pública y las de protección especial (cuyo acceso exige un nivel inferior de renta). El resto de viviendas, protegidas o libres, sufren el 7%.

---

<sup>(1502)</sup> La modificación contemplada en el artículo del Real Decreto Ley se operó respecto del Artículo 91 de la Ley 37/92 de 28 de diciembre del Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>(1503)</sup> Sobre el paquete de medidas previstas para el fomento del alquiler de vivienda y la afectación a los tributos, puede verse:  
<http://www.europasur.com/pg040528/economia/economia489706.htm>

En el paquete de medidas anunciadas se afecta no sólo el Impuesto del Valor añadido sino que se prevén la introducción de desgravaciones fiscales al alquiler, ayudando a los arrendatarios de viviendas, y primando el alquiler frente a la propiedad. Estas medidas han provocado una inmediata reacción en el sector de la construcción por promotores /e inmobiliarias que ven mermar los ingresos derivados de la compraventa de vivienda, anunciando que dichas medidas provocarán un freno en el crecimiento del sector y causaran un efecto negativo en el conjunto de la economía. Así puede verse en: Diario ABC, domingo 30 de mayo de 2004.

<sup>(1504)</sup> Anuncio Realizado por la Ministra de Vivienda el 28 de mayo de 2004. (Diario Sur).

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

### 1º. LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas<sup>(1505)</sup>. Y la asunción de competencias en materia de Vivienda

---

(1505) Así y a partir de dichos entes se operaron las siguientes transferencias de competencias y traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas: Real Decreto 2488/78 de 25 de agosto sobre transferencia de competencias al País Vasco, (BOE 26-10-1978 Referencia 26687) y Real Decreto 3006/81 de 27 de noviembre sobre transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda; Real Decreto 159/81 de 9 de enero sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Patrimonio Arquitectónico, Edificación y Vivienda y Real Decreto 2626/82 de 1 de octubre de traspasos de funciones y servicios adscritos al Instituto de Promoción Pública de la Vivienda, así como el Real Decreto 2497/83 de 20 de Julio sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de vivienda rural; el Real Decreto 2498/83 de 20 de Julio sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a Galicia en materia de vivienda rural: Real Decreto 3481/83 de 28 de diciembre sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda (BOE 20-02-1984); Real Decreto 1361/84 de 20 de Junio sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda (BOE 21-07-1984); Real Decreto 1667/84 de 1 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda(BOE 18-09-1984 ); Real Decreto 1558/84 de 1 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 07-09-1984); Real Decreto 1546/84 de 1 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 03-09-1984); Real Decreto 1720/84 de 18 de Julio sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Comunidad Valenciana en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 24-09-1984); Real Decreto 699/84 de 8 de Febrero sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda(BOE 09-04-1984); Real Decreto 615/84 de 8 de Febrero sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 30-03-1984); Real Decreto 1624/84 de 1 de Agosto sobre traspaso de funciones y

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

por todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía<sup>(1506)</sup>, no ha tenido igual desarrollo en todas ellas.

servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 14-09-1984); Real Decreto 949/84 de 28 de Marzo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 21-05-1984); Real Decreto 1479/84 de 20 de Junio sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 08-08-1984); Real Decreto 1115/84 de 6 de Junio sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Comunidad de Madrid en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 13-06-1984); Real Decreto 972/84 de 28 de Marzo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Comunidad de Castilla y León en materia de patrimonio arquitectónico control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 25-05-1984); Real Decreto 2628/85 de 18 de diciembre de ampliación de los traspasos efectuados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3006/81 de 27 de noviembre relativa a los servicios de control de calidad de la edificación (BOE 18-01-1986); Real Decreto 1009/85 de 5 de Junio por el que se complementa el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de control de calidad de la edificación y promoción pública de la vivienda (BOE 28-06-1985); Real Decreto 1926/85 de 11 de septiembre sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 22-10-1985); Real Decreto 1484/85 de 1 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 29-08-1985); Real Decreto 325/87 de 6 de febrero por el que se amplían los derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda (BOE 06-03-1987); Real Decreto 963/87 de 17 de julio sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados al Principado de Asturias por Real Decreto 1361/84 de 20 de Junio en materia de Patrimonio arquitectónico, calidad de la edificación y vivienda (BOE 28-07-1987).

<sup>(1506)</sup> Así, en virtud de la asunción autonómicas de competencia en la materia, es posible afirmar la existencia en plural del término política de Vivienda. Así atribuyen competencias a las comunidades Autónomas los artículos 148.1.3 de la Constitución, y Artículo 10.31 Estatuto de Autonomía del País Vasco, Artículo 9.9 Estatuto de Autonomía de Cataluña, Artículo 27.3 Estatuto de Autonomía de Galicia, Artículo 13.8 Estatuto de Autonomía de Andalucía, Artículo 10.2 Estatuto de Autonomía de Asturias, Artículo 22.3 Estatuto de Autonomía de Cantabria, Artículo 8.8 Estatuto de Autonomía de la Rioja, Artículo 10.2 Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, Artículo 31.9 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Artículo 35.3 Estatuto de Autonomía de Aragón, Artículo 31.2 Estatuto de Autonomía de

Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado y aplicado las disposiciones estatales sobre vivienda, regulando aspectos relacionados con la política Estatal de Viviendas de Protección Oficial. Otras han creado organismos autonómicos propios a los que se les encomienda la gestión autonómica de las actuaciones en la materia y algunas han elaborado su propio texto normativo creando figuras distintas de las Contempladas en la legislación estatal.

### 2º. COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE CARECEN DE UNA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

#### **A. LAS NORMAS REGLAMENTARIAS AUTONÓMICAS DE ADJUDICACIÓN, FINANCIACIÓN Y PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL, COMO DESARROLLO DE LAS PREVISIONES ESTATALES**

La aplicación del Real - Decreto Ley 31/78 de 21 de octubre a las Comunidades Autónomas, planteó la necesidad de que éstas adaptasen sus disposiciones a la asunción estatutaria de competencias. Ya que, tanto la Ley de Viviendas de Protección Oficial como su Reglamento de desarrollo respondían a una modelo de Estado Centralizado, pensaban en una Administración Central, y en el ejercicio de competencias a lo sumo, por el Gobierno o el Ministerio de Economía y preveían aún la intervención del Instituto Nacional de la Vivienda. La quiebra que en este esquema incorporó la Constitución y con posterioridad, expresamente el texto de los Estatutos de Autonomía se tradujo en la elaboración de Decretos autonómicos que adaptaban las previsiones normativas contenidas en la legislación de Viviendas de Protección Oficial a sus propias disposiciones. Por ello, todas las Comunidades Autónomas, con independencia de si se habían dotado o no de Ley propia, elaboraron Decretos- que entendemos pueden ser calificados como de “aplicación” - de las disposiciones estatales vigentes sobre

---

Castilla- La Mancha, Artículo 29.11 Estatuto de Autonomía de Canarias, Artículo 44.1 de la Ley de Reintegración y amejoramiento del Régimen foral de Navarra, Artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, Artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, Artículo 26.3 del Estatuto de Autonomía de Madrid, Artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Viviendas de Protección Oficial, a la Comunidad Autónoma de que se trate.

El contenido de estas disposiciones autonómicas de aplicación vendrá a comprender: aspectos referidos a adjudicación<sup>(1507)</sup>, acceso<sup>(1508)</sup>, financiación<sup>(1509)</sup>, reparación, control de calidad, y régimen

---

<sup>(1507)</sup> Sobre Adjudicación de Viviendas de Protección Oficial puede verse: en Andalucía el Decreto 413/90 de adjudicación de viviendas de promoción pública y las afecciones del procedimiento administrativo común; en Aragón el Decreto 165/93 de 19 de octubre (Boletín Oficial de la Comunidad de Aragón de 25 de octubre de 1993) sobre régimen de adjudicación de viviendas de protección pública desarrollado por Orden de 9 de noviembre de 1993; en Baleares Decreto 63/86 de 26 de junio sobre adjudicación de Viviendas de Promoción Pública; en Canarias el Decreto 63/89 de 25 de abril de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública; en Castilla-La Mancha Decreto 93/93 de 27 de julio sobre adquisición de Viviendas de Promoción Pública (Publicada en el Boletín de la Comunidad de 30 de Julio de 1993). Esta última disposición si bien no se enuncia como adjudicación sino como adquisición obedece a la misma orientación que las anteriores; en Canarias el Decreto 63/89 de 25 de abril de adjudicación de viviendas de promoción pública y el Decreto 174/92 de 20 de noviembre sobre subvenciones a la adquisición de Viviendas de Promoción Pública de promociones posteriores a 1979.

<sup>(1508)</sup> Sobre acceso a la propiedad o en régimen de Alquiler de estas viviendas: en Andalucía el Decreto 140/97 de 20 de mayo (BOJA de 26 de Junio de 1997) de Andalucía, por el que se modifica y establece nuevo plazo para acogerse a los beneficios previstos en el Decreto de 26 de diciembre de 1990, de normas especiales para facilitar el acceso a la propiedad de los titulares adjudicatarios de las viviendas de promoción pública, en régimen de acceso diferido; el Decreto 414/90 introduce la normas especiales para facilitar el acceso a la propiedad de los titulares adjudicatarios de las de promoción Pública en régimen de acceso diferido; En el Principado de Asturias el Decreto 73/92 de 30 de julio por el que se regula el acceso a las viviendas de protección promovidas por el principado y Resolución de 28 de marzo de 1996 que desarrolla el Ap. 1.3 del Baremo del Decreto de 30 de Julio de 1992, que regula el acceso a las promovidas por el principado (Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 97 y 100 de 26 y 30 de abril de 1996); en Murcia la Orden de 24 de mayo de 1996 de la Consejería de Política Territorial y Obras públicas sobre minoración de la renta de alquileres de la promoción pública (Publicada en el Boletín oficial de Murcia de 6 de junio de 1996, núm. 130).

<sup>(1509)</sup> En Andalucía además esta financiación se relacionó con los supuestos de impagos de Viviendas, en este sentido; el Decreto 415/90 se refiere al régimen de ventas y financiación para las de promoción Pública y normas de regularización de situación de impago y ocupación; el Decreto 416/90 de régimen de arrendamiento de las de promoción públicas y normas de regularización de situaciones de impago y ocupación; el Decreto 92/91 de 30 de abril referido a las ayudas que se concedían a los propietarios de las de promoción privada que mantiene situaciones de impago de créditos

de ayudas a las Viviendas de Protección Oficial<sup>(1510)</sup> promovidas por la respectiva Comunidad Autónoma de que se trate. Así como la reglamentación de los supuestos de desahucio administrativo de Vivienda, o la fijación de precios máximos de venta<sup>(1511)</sup> o resolución de situaciones de impago cuando sea procedente la intervención administrativa autonómica. De todas las disposiciones autonómicas examinadas, llama la atención el grado de desarrollo de la normativa Gallega, que incorpora además por esta vía controles de calidad en la edificación<sup>(1512)</sup>. Regulándose además en la Comunidad Autónoma Balear la calificación de las Viviendas de Protección Oficial<sup>(1513)</sup>.

---

hipotecarios; en Canarias, se incorporan medidas de fomento vía subvención en los Decretos 174/92 de 20 de noviembre sobre subvenciones a la adquisición de viviendas de promoción pública de promociones posteriores a 1979; Decreto 20/94 de 11 de febrero sobre concesión y subvenciones a adjudicatarios y promotores para uso propio de las viviendas de régimen especial y Decreto 273/93 de 8 de octubre sobre concesión de subvenciones para promoción y construcción de viviendas de régimen especial. Plan 1992-95.

<sup>(1510)</sup> Así en Asturias Decreto 19/86 de 6 de febrero sobre amortización y enajenación de viviendas de promoción pública transferidas por el Estado; en Cantabria el Decreto de 17 de abril de 1998 por el que se regula la actividad patrimonial en materia de promoción pública de vivienda y suelo (Boletín de Cantabria de 22 de abril, núm. 80); en Castilla y León Destacase asimismo la existencia del Decreto 153/97 de 24 de julio por el que se subvenciona la amortización de anticipada de Viviendas de Promoción Pública (Boletín de Castilla y León de 30 de Julio de 1997); en Canarias Decreto 20/94 de 11 de febrero sobre concesión y subvenciones a adjudicatarios y promotores para uso propio de las viviendas de régimen especial.

<sup>(1511)</sup> Así, en el Principado de Asturias, el Decreto 82/89 de 27 de julio sobre precio máximo de viviendas promovidas por el Principado; en Aragón el Decreto 78/89 de 20 de Junio sobre el precio de licitación de las Viviendas de Protección Oficial de promoción pública; en Baleares Decreto 121/93 de 28 de octubre sobre precios de la Vivienda de Protección Oficial.

<sup>(1512)</sup> Así los Decretos 98/92 de 26 de marzo sobre financiación, y adjudicación de Viviendas de Promoción Pública (DOG de 12 de Junio de 1992); Decreto 67/94 de 25 de marzo por el que se modifica parcialmente el Decreto 98/92 de 6 de marzo; Decreto 225/2000 de 13 de septiembre de regularización de situaciones de ocupantes y cambio de régimen de las Viviendas de Promoción Pública (DOG 3 de octubre de 2000); Decreto 275/99 de 14 de octubre sobre ayudas la reparación de edificios de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública (DOG 29 de octubre de 1999); Orden de 16 de marzo de 2001 por la que se desenvuelve el Decreto 275/99 de 14 de octubre por el que se regulan en régimen de concurrencia competitiva las ayudas para reparación de edificios de viviendas de protección oficial de promoción pública; Decreto 239/2002 de 27 de Junio sobre ayudas a la reparación de edificios de viviendas de protección oficial de promoción pública; Decreto 441/90 de 6 de septiembre sobre el sistema de acreditación



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

### **B. LA CÉDULA DE HABITABILIDAD**

La exigencia de expedir una cédula de habitabilidad previa a la ocupación de las Viviendas, sufrió una importante modificación tras la Constitución, por imperativo de los Reales Decreto 1320/79 de 10 de mayo<sup>(1514)</sup> sobre procedimiento de expedición de la cédula de habitabilidad y Decreto 129/85 de 23 de enero<sup>(1515)</sup> sobre redacción de proyectos y dirección de obras de edificación y procedimiento de expedición de la cédula. Norma que modificó el Decreto de 24 de febrero de 1972<sup>(1516)</sup> y toda la normativa anterior sobre el particular<sup>(1517)</sup>.

La cédula se venía otorgando, en el tenor del Decreto de 1972<sup>(1518)</sup> para las primeras ocupaciones de viviendas no sometidas al régimen de Protección Oficial cuando los promotores no hubiesen presentado la documentación que el Ministerio les exigía<sup>(1519)</sup>, así como

---

de laboratorios de ensayo para el control de la calidad de la construcción con sede en la comunidad de Galicia; Decreto 232/93 de 30 de septiembre por el que se regula el control de calidad de la edificación en la comunidad de Galicia.

<sup>(1513)</sup> Decreto 39/85 de 9 de mayo sobre calificación de Viviendas de Protección Oficial.

<sup>(1514)</sup> RCL 1979,1456 BOE de 7 de junio de 1979.

<sup>(1515)</sup> RCL 1985, 295. BOE de 7 de febrero de 1985 núm. 33.

<sup>(1516)</sup> RCL 1972, 415.

<sup>(1517)</sup> La primera regulación de la cédula se contenía en la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1943, el Decreto 316/1960, la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1965 y el artículo 4.a) de la Orden Ministerial de 13 de noviembre de 1968.

<sup>(1518)</sup> Artículo 4 del Decreto 469/72 de 24 de febrero.

<sup>(1519)</sup> La documentación a aportar contenida en el Artículo 2 de la norma comprendía:

- Cuestionario estadístico de edificación y viviendas terminadas establecido por Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de noviembre de 1968 y relación complementaria de identificación de viviendas comprendidas en el mismo, y
- Certificado final de obras suscrito por Arquitecto técnico o Aparejador y Arquitecto y visado por los respectivos colegios Profesionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º del

para segundas y posteriores ocupaciones de alojamientos de carácter residencial y de toda clases de viviendas.

La cédula operaría como una autorización administrativa que permitía considerar habitable la vivienda<sup>(1520)</sup>. Las modificaciones introducidas en el Decreto de 1985, abundaban en la garantía que suponía el otorgamiento de la cédula, ya que suponía la intervención de técnicos competentes en la ejecución de la obra que asumiesen las responsabilidades pertinentes en la ejecución de la obra. La coordinación precisa entre esta autorización y la licencia municipal de obras o de primera utilización, exigiendo su existencia para el otorgamiento de la cédula, pretendía evitar además, que se considerara habitable una vivienda que no había obtenido la preceptiva licencia municipal de obras o de primera ocupación<sup>(1521)</sup>.

Sobre la distinción entre cédula y licencia municipal de obra la Sentencia de 3 de octubre de 1986 examina el Art. 122 de la ley de Bases de Régimen Local y el artículo 101 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales<sup>(1522)</sup> y de forma complementaria el texto de la Ley del Suelo (artículo 179)<sup>(1523)</sup> y el Reglamento de Disciplina

---

Decreto 462/71 de 11 de marzo y modelo normalizado por Orden de 28 de enero de 1972 en el que se hará constar expresamente el número total de viviendas terminadas.

<sup>(1520)</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo había venido considerando a las cédulas de habitabilidad como “una licencia de ocupación desde el punto de vista de las condiciones de habitabilidad” (STS de 6 de diciembre de 1979, RCJ 1979, 4715, Ponente: Excmo. Sr. D.: José Gabaldón López), y en referencia a la STS de 23 de enero de 1975,- Así como un instrumentos de fiscalización de las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas.

<sup>(1521)</sup> La concurrencia competencial operada al exigirse la licencia de obra y la cédula de habitabilidad sobre la misma edificación ha sido resulta por la doctrina jurisprudencial en el sentido de exigir de que los distintos organismos administrativos deban otorgar o denegar licencias las licencias que les correspondan. Así STS de 3 de octubre de 1986 (RCJ 1986, 7073). Ponente: Excmo. Sr. D.: Aurelio Botella Taza.

<sup>(1522)</sup> Reglamento que fue también declarado expresamente en vigor en 1993 por el Tribunal Supremo, para resolver las dudas sobre su aplicabilidad o no habida cuenta las importantes modificaciones de que ha sido objeto la materia.

<sup>(1523)</sup> Refiriéndose en este caso a la Ley del Suelo de 1976. RD 1346/76 de 9 de abril.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

urbanística. En escenario histórico en el que la sentencia se desarrolla están asumidas las competencias por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para el otorgamiento de la cédula de habitabilidad para el uso de una vivienda conforme establece el Decreto de 23 de noviembre de 1940<sup>(1524)</sup>, reiterándose la doctrina jurisprudencial en el sentido que los distintos organismos deben otorgar o denegar las licencias que les corresponda<sup>(1525)</sup> en las argumentaciones de la sentencia apelada que el tribunal supremo acepta. Sin perjuicio de poner de manifiesto la necesaria diferenciación entre una y otra (cédula y licencia) siendo que el otorgamiento de la cédula de habitabilidad no exime de la obtención de la correspondiente licencia municipal de obras<sup>(1526)</sup>.

Todas las Comunidades Autónomas, al asumir competencia exclusiva sobre Vivienda asumieron también la competencia para el otorgamiento en su caso de las cédulas de habitabilidad. Así, la Ley Balear de 20 de Junio de 1990<sup>(1527)</sup> sobre atribución de competencias en materia de urbanismo y edificación a los Consejos Insulares, atribuyó a estos (artículo 1.2º) la competencia para la expedición de la cédulas de habitabilidad de los edificios, viviendas y locales radicados en su propio ámbito territorial. Los Decretos de; 22 de agosto de 1991 de la Comunidad de Cantabria sobre condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas control de las cédulas de habitabilidad; de 18 de abril de 1984 de Cataluña<sup>(1528)</sup> sobre regulación del otorgamiento de la Cédula de habitabilidad<sup>(1529)</sup>; de 30 de octubre de 1989 de la

---

<sup>(1524)</sup> RCL 1940/2028.

<sup>(1525)</sup> Así se recogía ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1973 de 6 de marzo de 1979 (1979, 1073).

<sup>(1526)</sup> Fundamento jurídico primero de la Sentencia.

<sup>(1527)</sup> RCL 1990, 1757.

<sup>(1528)</sup> LCAT 1984, 1180.

<sup>(1529)</sup> Este Decreto fue objeto de pronunciamiento jurisprudencial en STS de 6 de Noviembre de 1986 (RCJ 1986, 7815). Ponente: Excmo. Sr. D.: Francisco González Navarro. La sentencia al hilo de las formalidades exigidas para la

Comunidad Valenciana por el que se regula el procedimiento de expedición de las cédulas de habitabilidad y Decreto Foral de Navarra, 142/2004 de 22 de marzo, sobre condiciones mínimas de habitabilidad de las Viviendas.

Con posterioridad, sin embargo, se procedió a suprimir la cédula de habitabilidad previa al otorgamiento de la licencia de primer ocupación, en algunas comunidades Autónomas<sup>(1530)</sup> (Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia y País Vasco). La razón que motivó tal supresión derribaba del solapamiento de esta con la licencia municipal

---

tramitaciones del Decreto sobre cédula de habitabilidad hace un inciso de interés en torno a la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de la materia, alegando, en sede de procedimiento administrativo común lo siguiente:

“...claramente resulta no sólo la posibilidad de que Cataluña asuma competencia en materia de vivienda -consecuentemente, en relación con la cédula de habitabilidad- sino la efectiva asunción de esa materia. Y si la concreta materia del procedimiento para expedición de la cédula de habitabilidad venía regulada por Decreto es claro que otro Decreto de la Generalidad puede regularla. Aparte de que en materia de procedimiento administrativo hay que estar al artículo 149.1.18.º de la Constitución el cual, aunque en primera lectura puede parecer restrictivo -lo que llevó a los autores del Estatuto Catalán a intentar una discutible regulación escapista en la materia- es de una gran flexibilidad, pues no sólo es que permite regular los aspectos orgánicos de todo procedimiento, sino que -respetando los principios de la Ley básica estatal de procedimiento administrativo, que lo es todavía hoy la preconstitucional de 17 de julio de 1958 (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708)-, permite instrumentar cauces procesales inéditos cuando el adecuado a una concreta actividad administrativa no esté formalizado. Y esto porque el Título IV de la Ley estatal no regula un procedimiento propiamente dicho sino trámites aislados a utilizar cuando lo juzgue necesario el instructor (caso de los procedimientos no formalizados) o lo establezca la norma aplicable (cuando el trámite se encuentre formalizado). Y nada hay en el Decreto impugnado que permita afirmar la existencia de contradicción con la referida Ley básica estatal de 17 de julio de 1958”. (Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia).

La sentencia afirmaría también la competencia concurrente de los Ayuntamientos en esta materia.

<sup>(1530)</sup> Decreto 311/92 de 12 de noviembre sobre supresión de la Cédula de habitabilidad de Galicia; Decreto de 19 de Julio de 1998 de la Comunidad de Extremadura por el que se suprime la cédula de habitabilidad y el informe preceptivo sobre las condiciones higiénicas previo a las licencias municipales de obras; Decreto 283/87 de supresión de la Cédula en Andalucía; Decreto 122/88 de supresión en Castilla- La Mancha; Decreto 189/97 de supresión en el País Vasco.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

de primera ocupación que debía expedirse también al mismo tiempo que la cédula con carácter previo a la ocupación de la Vivienda. Resulta, por último en clara contraposición ésta regulación con la derivada de la Comunidad Autónoma de la Rioja que por Decreto 51/2002, de 4 de octubre, ha establecido la regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad que debían reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad, potenciando su figura.

### **C. EXAMEN COMPARADO DE LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS EN LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE CARECEN DE LEGISLACIÓN PROPIA**

Aspectos que comprenden: mimetismo en las figuras de protección pública; especial atención al procedimiento de adjudicación de vivienda, adaptación organizativa para la puesta en marcha de la política de vivienda a veces con la creación de un organismo autónomo al que se le encomienda dicha finalidad (Así el Instituto Gallego de la Vivienda o Suelo, o el Instituto Madrileño).

Carecen de legislación<sup>(1531)</sup> propia sobre vivienda: Andalucía, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Murcia y La Rioja.

Veamos los caracteres del régimen jurídico aplicable en cada una de ellas.

El desarrollo de competencia que asume la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Vivienda se encuentra materializado en la descripción contenida en el artículo 13.8 del Estatuto al atribuir competencia exclusiva a la comunidad Autónoma en materia de “política territorial urbanismo y vivienda”. Y ello, en una expresión

---

<sup>(1531)</sup> Por legislación en este punto queremos aludir a la existencia de textos normativos sobre protección pública a la Vivienda con carácter autonómico, bien sobre sanciones o infracciones, bien sobre promoción pública autonómica siempre y cuando tengan rango normativo de Ley autonómica. A esta relación debe unirse por razones obvias las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla carentes de potestad legislativa.

conjunta y poco clarificadora que asimila las políticas las materias sobre las que proyecta su eficacia la actuación de la Administración Autonómica. En Andalucía, la expresión de la transferencia de competencias operada, y la singularidad de desarrollo de la función urbanística en la comunidad Autónoma es la previa referencia a los trasposos de participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de suelo en determinadas entidades urbanísticas. Se refiere así específicamente el Decreto a las Sociedades Anónimas de Gestión Urbanística de ámbito provincial tales como las descritas en el documento, Real Decreto 2409/85 de 1 de agosto<sup>(1532)</sup>. Así: Gestión urbanística de Almería, Sociedad Anónima (Gestur Almería) Gestión Urbanística de Cádiz, sociedad Anónima(Gestur Cádiz), Gestión Urbanística de Córdoba (Gestur Córdoba), Gestión Urbanística de Granada (Gestur Granada), Gestión Urbanística de Huelva, Sociedad Anónima- Gestur Huelva y el ACTUR río San Pedro<sup>(1533)</sup>.

Se destaca asimismo la existencia del Decreto 140/97 de 20 de mayo, por el que se modifica y establece nuevo plazo para acogerse a los beneficios previstos en el Decreto de 26 de diciembre de 1990, de normas especiales para facilitar el acceso a la propiedad de los titulares adjudicatarios de las viviendas de promoción pública, en régimen de acceso diferido<sup>(1534)</sup>. Así como la Orden de 10 de abril Programación General del Vivienda y Suelo residencial para el bienio 1996 -1997.

Respecto de la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial, y amén de las consideraciones realizadas en el epígrafe anterior, merece la pena la mención al Decreto 413/90 de adjudicación de viviendas de promoción pública y las afecciones del procedimiento administrativo

---

(1532) Publicado en el Boletín oficial del Estado de 9 de octubre de 1985, núm. 242.

(1533) La Sociedades de Gestión Urbanística se integraron en la creación de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, según estableciera en su día el Decreto 26/88 de 10 de Febrero (BOJA 11 de marzo de 1988), relativa a las Sociedades de Gestión Urbanística de Jaén y Málaga. Sobre la dinámica que trajo consigo la existencia de le Empresa Pública del Suelo de Andalucía volveremos respecto de las funciones encomendadas para la promoción de Vivienda en el siguiente capítulo.

(1534) BOJA de 26 de Junio de 1997.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

común. Este Decreto surge cuando han transcurrido 5 años desde al entrada en vigor del Decreto 237/85 de 6 de noviembre, en el ámbito de la Comunidad autónoma Andaluza. Entre las novedades que la exposición de motivos de la norma introduce con respecto a la anterior norma de regulación se encuentra:

- Se mantiene un régimen que se considera fundamental y que se refiere a la tenencia de la vivienda en arrendamiento
- Se amplió el plazo de la correspondiente lista de espera.
- Se ha reducido el tiempo mínimo de ocupación de edificios.
- Se hizo desaparecer la reserva o cupo para la adjudicación en precario, es decir las destinadas a aquellos adjudicatarios que aún subvencionándolos no garantizaban el pago e la vivienda.
- Se dio entrada igualmente al colectivo de las viviendas para jóvenes en la Comunidad.

Noción ésta que conecta con la preocupación desde la Comunidad Autónoma por el tratamiento de los colectivos específicos, Así el Decreto 400/90 de 27 de noviembre por el que se creó el programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación la desigualdad en Andalucía.

Durante el año 1991 la Comunidad Autónoma Andaluza introdujo referentes normativos para las Viviendas de Protección Oficial. Así el Decreto 92/91 de 30 de abril referido a las ayudas que se concedían a los propietarios de las de promoción privada que mantiene situaciones de impago de créditos hipotecarios que venían a complementar las normas establecidas para impago en supuestos de Viviendas de Protección Oficial. A ello hay que añadir que la regulación urbanística del suelo no había encontrado aún un desarrollo normativo<sup>(1535)</sup>, como

---

<sup>(1535)</sup> Cruz Villalón, J.: "La situación urbanística en Andalucía, tras la Sentencia 61/97. Nuevas medidas legislativas" en Ciudad y Territorio.



sudecería con posterioridad por la Ley 7/2002 Ordenación Urbanística de Andalucía sobre la que volveremos.

En las Islas Baleares la normativa sobre vivienda comprendía como textos más importantes (aunque por la descripción cronológica esta normativa ha sufrido en la actualidad importantes modificaciones) la existencia de la Ley 10/89 de 2 de Noviembre de sustitución del Planeamiento Urbanístico Municipal. Así como la Ley 9/90 de 20 de junio de atribuciones de competencias a los Consejos Insulares en materia de Urbanismo y Habitabilidad, que comprende la asunción por los consejos insulares de las competencias sobre expedición de las cédulas de habitabilidad de los edificios, viviendas y locales radicados en el propio ámbito territorial<sup>(1536)</sup> es interesante asimismo la importancia que en la normativa gozan las relaciones interadministrativas, en especial la incidencia del principio de colaboración que se prevé en el artículo 4 de la Ley, en coherencia con las competencias atribuidas previamente a los consejos Insulares en esta materia en el Capítulo VI de la Ley 5/89 de 13 de Abril.

El Decreto 16/92 de 13 de febrero por la regularía el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por el Instituto Balear de la Vivienda y complementariamente al mismo seguirían un conjunto de disposiciones sobre rehabilitación<sup>(1537)</sup> de Viviendas.

---

Estudios Territoriales. Num. 113-114. Madrid. 1997; Gutiérrez Colomina, V.; *Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones*. Edit. Aranzadi. Madrid.1998.

<sup>(1536)</sup> Sic. Artículo 1º.de la Ley 9/90.Debe recordarse no obstante la importancia de la Ley 5/89 de 13 de abril sobre los Consejos Insulares en las Baleares.

<sup>(1537)</sup> Decreto 112/97 de 29 de agosto de subvenciones a las actuaciones de rehabilitación en materia de vivienda (BOCAIB de 13 de septiembre de 1997) Orden de 29 de Julio de 1995 de tramitación de ayudas a la actuaciones convenidas en viviendas en área de rehabilitación preferente a las que se refiere el artículo 2.2 del Real Decreto de 14 de mayo de 1993.(BOCAIB de 9 de agosto de 1997); Decreto 26/86 de 6 de marzo sobre reserva de viviendas de promoción oficial y de promoción privada para minusválidos; Decreto 112/86 de 18 de diciembre sobre condiciones higiénicas y normas de habitabilidad; Decreto 39/91 de 2 de mayo, sobre declaración de áreas de rehabilitación integrada; Decreto 14/92 de 27 de febrero sobre subvenciones a los adquirentes de viviendas de protección oficial y a promotores de rehabilitación; Decreto 50/92 de 30 de julio sobre rehabilitación de viviendas



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

En Cantabria el Decreto, 5/93 de 4 de Febrero autorizó la creación de una Sociedad Regional para la Gestión de las Viviendas<sup>(1538)</sup>. Ésta sociedad fomentaría la creación de viviendas en la Comunidad. Sin embargo, la intervención más significativa no provino de esta norma sino de la evolución de la política urbanística sobre la ordenación promoción y gestión del patrimonio edificado de viviendas. Así, Cantabria desarrolló sus competencias sobre urbanismo, régimen del suelo y ordenación del territorio a través de la Ley 2/2001 de 25 de Junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria<sup>(1539)</sup> Norma que vino a derogar los textos normativos existentes hasta el momento y que comprendían un total de cuatro leyes autonómicas: la Ley 7/90 de 30 de Marzo de Ordenación Territorial de Cantabria; la Ley 4/92 de 24 de marzo de Constitución y Reserva Regional de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias: la Ley 9/94 de 29 de septiembre sobre usos del suelo en el Medio Rural; y la Ley 1/97 de 25 de abril sobre medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. La nueva legislación sobre urbanismo se imbricó en las corrientes de liberalización tras la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97. La primera respuesta normativa a la sentencia fue la Ley Cántabra 1/97 sobre medidas urgentes en materia de suelo y ordenación urbana. En la Comunidad Autónoma Cántabra era sin embargo de prioritaria aplicación la Ley 9/94 de 29 de septiembre de usos del suelo en el medio rural<sup>(1540)</sup>. Norma, que desarrollaba las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio y definía en sus artículo 12, el concepto de suelo no urbanizable, estableciendo las clases de suelo no urbanizable que se permitía en la Comunidad.

---

afectadas por aluminosis u otras patologías estructurales; Decreto 26/94 de 24 de febrero sobre subvenciones a las actuaciones de rehabilitación.

(1538) Boletín Oficial de Cantabria de 8 de febrero de 1993.

(1539) Boletín Oficial de Cantabria de 4 de Julio de 2001, Núm. 128. Pág. 5451.

(1540) Boletín Oficial de Cantabria de 6 de octubre de 1994, núm. 199).

Así se distinguía entre suelo no urbanizable de especial protección, suelo no urbanizable de interés agrario o paisajístico, suelo no urbanizable de protección de la costa, respecto del cual deben establecerse las medidas de protección que demanden las peculiaridades de las franjas costeras, suelo no urbanizable no edificable por riesgos, que comprende aquellos terrenos que por localizarse en zonas de pendiente excesiva áreas inundables, lugares en los que exista peligro de desprendimiento de todo tipo sus áreas de influencia, características geotécnicas inadecuadas y zonas en las que los procesos meteorológicos favorezcan la contaminación atmosférica, se estimen como no aptos para la edificación, el suelo no urbanizable de la protección de las infraestructuras - comprensivo de los terrenos que resultan afectados por la localización de infraestructuras básicas o de transporte, y núcleo rural, como categoría de suelo no urbanizable soporte de ocupación residencial tradicional, y el suelo no urbanizable genérico.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla y León desarrolló una política de vivienda, de fomento y gestión a través de los diferentes planes de vivienda<sup>(1541)</sup>. La trascendencia de los traspasos de participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y equipamiento de Suelo en determinadas entidades urbanística, se operó a través del Real Decreto 1107/85 19 de junio de 1985<sup>(1542)</sup> traspasándose determinadas acciones en las Sociedades Anónimas de Gestión Urbanística de ámbito provincial. Así un año más tarde, el Real Decreto de 10 de enero de 1986 había operado traspaso de las participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES) en determinadas Entidades urbanísticas<sup>(1543)</sup>. Entre ellas la Concesión de aval a la Sociedad de Gestión de infraestructuras de Castilla - y León (GICAL, S. A.)<sup>(1544)</sup>. Ya que en la Comunidad Autónoma operan dos

---

(1541) Planes sobre los que volveremos en el Capítulo siguiente.

(1542) BOE de 8 de julio de 1985.

(1543) Boletín Oficial del Estado de 7 de febrero de 1986, núm. 33.

(1544) Boletín Oficial de Castilla y León de 18, 22 y 23 de octubre de 1996.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

empresas públicas con actuaciones en materia de vivienda y suelo. A saber: Gesturcal S.A. con funciones de gestión y ejecución del planeamiento para promocionar obtener suelo urbanizable, incluyendo la tramitación de instrumentos y la actuación urbanizadora y edificatoria, esencialmente en materia de suelo industrial, y GICAL S.A. con funciones en materia de infraestructuras, proyectos de urbanización y viviendas<sup>(1545)</sup>.

En la Comunidad Autónoma la política de Vivienda se encomendó a la Consejería de Fomento cuya regulación se estableció en el Decreto 222/99 de 5 de agosto. Norma que estableció la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y fue desarrollada por la Orden de 23 de diciembre de 1999, modificada por Orden de 30 de noviembre de 2000.

Entre otras disposiciones se constituyeron las Comisiones Provinciales de Vivienda y Urbanismo<sup>(1546)</sup> y se modificó la regulación de las Comisiones Provinciales de Vivienda creadas por Decreto 37/88 de 25 de Febrero. Con ello, se modificarían las competencias que tenía atribuidas suprimiéndose las relativas a la Vivienda Rural que pasaban a regirse por su normativa específica y atribuyendo nuevas competencias a fin de lograr una política de vivienda más ajustada a la realidad social. Son por tanto tres las principales líneas de intervención desarrolladas en la normativa: 1. Financiación de actuaciones<sup>(1547)</sup> 2. Vivienda Rural, y 3 promoción pública de vivienda.

---

(1545) Así se estableció en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León (Justificación del Plan.) Boletín Oficial de la Comunidad Suplemento núm. 44.

(1546) Boletín Oficial de la Comunidad de 4 de mayo de 1993.

(1547) Así: la Orden de 11 de abril de 1996 de la consejería de Fomento sobre tramitación de la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo (Boletín Oficial de Castilla y León de 19 de abril de 1996, núm. 76); el Decreto 153/97 de 24 de julio por el que se subvenciona la amortización de anticipada de viviendas de promoción pública.(Boletín de Castilla y León de 30 de Julio de 1997); Decreto de 7 de marzo de 1996 núm. 53/96 sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para 1996-1999. (Publicado en el Boletín oficial de Castilla y León de 12 de marzo de 1996, núm. 51); la Orden de 30 de abril de 1997 de tramitación

En lo que respecta a la Vivienda Rural, en 1997 se aprobó el Decreto de 16 de enero núm. 7/97<sup>(1548)</sup> de la Consejería de Fomento sobre el establecimiento de ayudas para la vivienda en el medio rural.

El artículo 2 señala:

"Se considera vivienda rural, la que se encuentra construida o se proyecte construir en algún núcleo rural definido en la forma prevista <sup>(1549)</sup>... manteniendo las características arquitectónicas propias de la tipología de edificación tradicional rural, propia de la zona".

Respecto de las Viviendas Rurales se introdujeron un conjunto de ayudas por Orden de 19 de junio de 1997 por la que se modifica la Orden de 17 de enero de 1997 de tramitación de ayudas a la vivienda rural<sup>(1550)</sup>.

En Murcia el traspaso de competencias en la materia había sido operado por los Reales Decreto 1450/84 de 8 de febrero y 1546/84 de 1 de agosto. Es sin embargo, diez años más tarde, cuando se opera regulación sobre la cuestión, en los términos previstos en la Ley 10/94 de 30 de diciembre que crea la Sociedad para la promoción de la Vivienda y del suelo de la región<sup>(1551)</sup>.

---

de la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo(en el Boletín de Castilla y León de 8 de mayo de 1997);

<sup>(1548)</sup> Publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 17 de enero de 1997, núm. 11.

<sup>(1549)</sup> En este punto se remite al artículo anterior que señala que se entiende por núcleo rural de población. El núcleo rural comprende en el tenor del Decreto, "El asentamiento humano situado en el territorio de Castilla y León con una población inferior a los 10.000 habitantes y cuya economía sea principalmente agrícola, ganadera, forestal o minera. El concepto se aplica también a lo núcleo que teniendo población superior a los 10.000 habitantes. se encuentra separados del casco urbano, o en barrios anejos y respondan por sus características constructivas a la edificación tradicional de la zona rural en que se hallen enclavados, y cuya actividad económica sea la descrita anteriormente.

<sup>(1550)</sup> Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de Junio de 1997.

<sup>(1551)</sup> Boletín Oficial del Estado de 29 de mayo de 1995 núm. 127 y en el Boletín oficial de la Región de Murcia de 19 de enero de 1995 núm. 15.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

Así resulta de especial interés la transcripción de algún concreto apartado del preámbulo de la normativa:

"La necesidad de contar con un instrumento que conjugue la agilidad y la eficacia con la seguridad jurídica, dirigido a la obtención de suelo opta por la promoción y construcción de viviendas de protección oficial, especialmente de régimen especial y de promoción pública, la rehabilitación de las mismas, así como la realización de todas las actividades relacionadas con las materias antedichas y que tengan interés público, aconseja que de entre las distintas formas de organización de un órgano capaz de llevar a cabo esa política, especialmente y con respecto al principio de autonomía municipal, para aquellos Ayuntamientos con dificultades de gestión".

Optándose a continuación por la creación de una Empresa Pública bajo la forma de una Sociedad Anónima como sociedad instrumental para la ejecución material de tareas anteriormente expresada en el marco del estatuto de autonomía y con sujeción a lo previsto en el ley 3/90 de 5 de abril de Hacienda de la Región de Murcia.

La utilización de una empresa pública para asumir la funciones de gestión de vivienda y suelo, desarrolladas en el estatuto, se exponían con claridad en el artículo primero de la norma<sup>(1552)</sup>. En lo que respecta a las competencias asumidas, estas comprendían<sup>(1553)</sup> tanto actuaciones

---

Derogada por la ley 1/99 de 17 de Febrero de creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia. (Publicada en el BOE de 4 de mayo de 1999).

<sup>(1552)</sup> "Se crea la empresa pública regional, de carácter instrumental, en forma de sociedad anónima, cuya denominación será Sociedad para la Promoción de la Vivienda y del Suelo de la Región de Murcia, SA. Dicha sociedad dependerá de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas."(artículo 1º)

<sup>(1553)</sup> Así, el artículo 2º de la norma señala:

- La promoción del suelo de carácter residencial, industrial y de servicios, la promoción administración y rehabilitación de Viviendas de Protección Oficial, así como la realización material de

en suelo como en vivienda. Respecto de las actuaciones en suelo: la urbanización, promoción, y adquisición de suelo. Así como la actividad urbanizadora tanto para la promoción de suelo como para la redacción y ejecución de instrumentos de planeamiento. Y respecto de las actuaciones en vivienda: la promoción de Vivienda de Protección Oficial, y el fomento de la actividad cooperativa de vivienda, a la vez que la construcción de empresas para la gestión de los patrimonios públicos de Vivienda de la Comunidad Autónoma.

Por último, la Comunidad Autónoma de la Rioja, ha introducido un régimen administrativo sobre Vivienda que toma en consideración las medidas de financiación vinculadas a los Planes Estatales y Autonómicos aprobados, así como las ayudas correspondientes para la

---

instrumentos de planeamiento y ejecución del planeamiento urbanístico.

- La adquisición de suelo por cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos, a fin de constituir reservas, edificar una vez urbanizado o incorporarlo al tráfico jurídico inmobiliario.
- La redacción de instrumentos de planeamiento de desarrollo en sectores de suelo urbanizable y urbano, tanto para uso residencial como industrial o de servicios, inclusive planes de protección de conjuntos históricos.
- La ejecución del planeamiento urbanístico tanto el formulado por la propia sociedad como el que le sea encomendado por otras entidades.
- La actividad urbanizadora tanto para la promoción de suelo y renovación o remodelación urbana como para la realización de obras de infraestructura urbana, dotación de servicios de ejecución de los planes de ordenación
- Promoción de Viviendas de Protección Oficial
- La construcción en su caso de empresas específicas para la gestión de los Patrimonios Públicos de Viviendas de la Comunidad Autónoma
- Cumplir los programas previstos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las actividades de adquisición y preparación de suelo, ordenación y conservación de conjuntos históricos o arquitectónicos, y en particular las obras de rehabilitación ya existentes
- El fomento de la actividad Cooperativa de Viviendas de Protección Oficial, llegando en su caso, a ser órgano gestor de la Cooperativas de Viviendas que se constituyen.
- Se contempla asimismo dentro del marco del interés público la prestación de asistencia técnica y la realización de servicios técnicos económico, industrial o comercial relacionados con la actividad social a terceros que lo soliciten y a las Cooperativas de Viviendas fomentadas por la sociedad y a cualquier otra actividad relacionada con las anteriores que fuera necesaria consecuencia de las mismas.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Vivienda Rural<sup>(1554)</sup>, las disposiciones relacionadas con la calificación y descalificación de Viviendas de Protección Oficial en el marco de la regulación estatal de las mismas y por último la creación del Instituto de Vivienda de la Rioja.

Este último adoptaría la forma de sociedad mercantil, por Decreto 75/1990, de 12 de julio. Norma que fue complementada un año más tarde por el Decreto 4/1991, de 28 de febrero, por el que se modifica la composición de la Comisión de Vivienda de La Rioja, regulada por el Decreto 22/1989, de 14 de abril.

Al margen del bloque de disposiciones relacionadas con la intervención en Viviendas de Protección Oficial, destaca el Decreto 16/1992, de 7 de mayo, sobre ayudas económicas directas para acceso a la vivienda y el Decreto 32/1992, de 9 de julio, por el que se regula la descalificación voluntaria de las Viviendas de Protección Oficial.

Además encontramos una regulación novedosa en materia de vivienda para colectivos diferenciados: nos referimos al Decreto 60/1998, de 9 de octubre, por el que se regulan los requisitos mínimos de los pisos y viviendas tuteladas para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta normativa introduce un régimen de protección para el mayor, a través de viviendas tuteladas, esto es viviendas que ofrecen un acondicionamiento especial, desde su tipología como la prestación de servicios socio - sanitarios, que permitiría atender las necesidades de la Tercera Edad. Lo interesante de la existencia de la norma es que se trata de un Decreto ubicado en sede de Vivienda y no de servicios Sociales, es por tanto en esta materia una comunidad autónoma pionera<sup>(1555)</sup>.

---

<sup>(1554)</sup> Así, el Decreto 43/1983, de 19 de diciembre, había atribuido ya a la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente las funciones y servicios del Patronato Provincial para la Mejora de la Vivienda Rural en La Rioja

<sup>(1555)</sup> El tratamiento de las viviendas tuteladas - en el resto de las Comunidades Autónomas- se ha operado o bien desde normativa específica para la tercera edad, o bien desde la regulación de la intervención



En Melilla el traspaso de funciones y servicios del Estado a la comunidad Autónoma se produce a través de Real Decreto de 13 de Febrero de 1996. Las ciudades de Ceuta y Melilla presentan un especial tratamiento de las cuestiones por la carencia de potestad legislativa <sup>(1556)</sup>, Cabría por tanto extrapolar dichas consideraciones para el caso de la política de vivienda, salvedad hecha a la inexistencia de una Ley Estatal de Vivienda, y a la intervención administrativa en Vivienda de Protección Oficial.

### 3º. COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LEGISLACIÓN AUTONÓMICA PROPIA SOBRE VIVIENDA .

#### **A. CANARIAS: LA PRIMERA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE LEGISLA SOBRE VIVIENDA DESARROLLANDO SU COMPETENCIA EXCLUSIVA EN INTEGRIDAD**

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía para Canarias y en desarrollo de las previsiones derivadas de la constitución de la Sociedad de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES), se produjo el traspaso de participaciones de la Sociedad Estatal en determinadas entidades urbanísticas a través del Real Decreto 810/85 de 30 de abril con idéntica estructura y contenido que todos los que se elaboran sobre traspasos de competencias y participaciones en todas las Comunidades Autónomas. Las Sociedades de Gestión Urbanística, a que el inventario de sociedades urbanísticas hace referencia son la GESTUR LAS PALMAS, (Gestión Urbanística de Las Palmas) y GESTUR SANTA CRUZ DE TENERIFE (Gestión Urbanística de Santa Cruz de Tenerife).

---

administrativa en materia de prestación de servicios Sociales especializados. Sobre esta cuestión mi trabajo: "Los servicios de atención social al mayor: implicaciones en materia de Vivienda tuteladas y tipología edificatoria". En Universidad para mayores, I y II Curso y ciclo de conferencias abiertas. Aula de formación abierta 2002. Málaga. Págs. 317- 320.

<sup>(1556)</sup> Así, lo como ha puesto de manifiesto el Prof. Tomás Ramón Fernández, al señalar: "ha dejado a estas Ciudades Autónomas en difícil situación con respecto a la aplicación de algún derecho urbanístico en su suelo" en "el desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español", REDA núm. 94, Abril – Junio. Madrid. 1997.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Canarias fue la primera Comunidad Autónoma en elaborar ley propia de Vivienda: la Ley de 13 de julio de 1989, sobre regulación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de vivienda<sup>(1557)</sup>. Norma que vendría a establecer la regulación general en la materia en respuesta al mandato constitucional del Art. 47 de la Constitución. Se regulan en la Ley todos los regímenes jurídicos de la vivienda así como la actuación de la Administración respecto de cada uno de ellos, desde la Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública, hasta la Vivienda de Libre Promoción, pasando por regímenes intermedios como la Adquisición Protegida de Vivienda usada y la Rehabilitación. La Ley además, establece Planes Plurianuales de actuación que vendrían referidos no sólo a la construcción, sino también a la Adquisición y Rehabilitación de las ya construidas<sup>(1558)</sup>. Los efectos de coordinación, se persiguen mediante la creación de una Comisión de Vivienda. Se crean asimismo Oficinas de la Vivienda, que atienden no sólo a las Viviendas de Protección Oficial sino a las de Promoción Libre. Al respecto de la cual, establece unas normas reglamentarias de calidad y diseño esbozando un sistema ágil para la tramitación de los expedientes<sup>(1559)</sup>.

Contrasta la amplitud de la norma, con la dispersa y sectorial regulación existente en la materia en otras Comunidades Autónomas<sup>(1560)</sup>. Modélico resulta también el tratamiento de la planificación de viviendas en la Ley. Así, el Art. 2 de la Ley una vez establecido el ámbito de aplicación de la norma<sup>(1561)</sup>, subraya la

---

(1557) Boletín Oficial del Estado de 28 de agosto de 1989, núm. 205.

(1558) Sic, Exposición de Motivos de la Ley.

(1559) Sic, Exposición de Motivos de la norma.

(1560) Véase en este sentido la inexistencia de una normativa similar en el mayor número de comunidades autónomas, en la fecha en que se redacta la ley que ahora se comenta.

(1561) Que insistimos trata de abarcar la generalidad de las actuaciones administrativas desarrolladas en la Comunidad Autónoma en materia de vivienda al decir:

instrumentación de los Planes de Vivienda con carácter plurianual. Destacando sin embargo que deben ser sometido a la aprobación del Parlamento<sup>(1562)</sup>, y sin dejar de notar la esencia de coordinación estos planes con las demás planificaciones sectoriales señala: "en particular con las correspondientes a Urbanismo, Educación y Cultura, Sanidad e infraestructuras"<sup>(1563)</sup>.

El objeto de la Ley desde la descripción de las actuaciones protegibles, término que por cierto tampoco utiliza de manera específica, sino es para referirse a las actuaciones que deben contener los programas. Estas actuaciones comprenderían: la adquisición y urbanización de suelo para la construcción de Viviendas de Protección Oficial. Respecto de la promoción de viviendas, comprendería tanto la promoción y construcción de viviendas en Régimen Especial, como el fomento de construcción de Viviendas de Régimen General, sin olvidar la autoconstrucción y orientando las actuaciones en todo caso hacia la mejora en el acceso a Vivienda de Protección Oficial de promoción Pública. Se comprenden también actuaciones sobre adquisición tanto de edificios y viviendas para su rehabilitación como de nuevas promociones de viviendas para su calificación y adjudicación como

---

"Es objeto de la presente Ley la regulación de las actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias en materia de vivienda dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias", desarrollando por tanto las competencias asumidas en la materia.

<sup>(1562)</sup> Un aspecto de interés en los procedimientos de planificación, es la vinculación de los instrumentos elaboración por la Administración a la Cámara Legislativa, cuestión que específicamente se ha evitado en el elaboración de la reciente Ley de Carreteras de la Comunidad Autónoma Andaluza de 9/2001, al redactar los Planes de Carreteras, y cuya trascendencia merece ser rescatada a los efectos de la elaboración de Planes de Vivienda en el sentido que realiza la Ley de Canarias. En este mismo sentido, Sánchez Blanco, A.: "la programación socioeconómica de Andalucía. El Art. 71 del Estatuto", en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Vól. 1. Sevilla 2003. Pág. 254, expresa la necesidad de que la planificación económica general de la Comunidad Autónoma Andaluza cuente con la garantía de participación de las Corporaciones Locales de las Organizaciones sindicales, empresariales y profesionales y la aprobación por Ley.

La planificación de viviendas, por lo demás, tiene mucho de planificación económica, como tuvimos ocasión de exponer en el Capítulo III<sup>o</sup> y veremos en su relación con otros planes en el Capítulo siguiente.

<sup>(1563)</sup> Artículo 2 de la Ley.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Viviendas de Promoción Pública en Régimen Especial. Respecto de la Rehabilitación de Vivienda se comprende el fomento de la rehabilitación del parque privado de viviendas y reparación y rehabilitación del parque público sin olvidar la Vivienda Rural. Por último la norma incide en la mejora de la calidad de las viviendas, así como en aspectos relacionados con la garantía de la celeridad de los procedimientos administrativos.

Se diferencian en la norma los contenidos de los programas de los recursos que permitan su realización sistematizándose los mismos en: préstamos cualificados al promotor o al adquirente, las subvenciones personales, y la subsidiación de los intereses devengados por los préstamos concedidos.

La creación de la Comisión de Vivienda como órgano formado por representantes del Gobierno de Canarias, Cabildos Insulares, Ayuntamientos, Asociaciones Empresariales y Sindicatos. Posibilitándose la participación de los Colegios Profesionales, Universidades Asociaciones legalmente constituida que tengan por objeto la defensa del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada<sup>(1564)</sup>. Las competencias asumidas por la Comisión de Vivienda se circunscriben a promover y recoger las iniciativas para la solución de los problemas de estadísticas de déficit cualitativa y cuantitativas, elevar al gobierno a través de la Consejería competente las propuestas de programación de vivienda, junto con las prioridades en su actuación, elaborar los estudios sobre las condiciones de las viviendas, con especial incidencia en el chabolismo, infravivienda, autoconstrucción y demás peculiaridades del parque de viviendas de las islas, se ocupa asimismo de la selección, designación y posterior adjudicación de las viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, el asesoramiento al gobierno sobre todos aquellos asuntos que relacionados con la vivienda el sean encomendados.

---

<sup>(1564)</sup> Artículo 7.párrafo 2ª de la Ley.

Respecto de las Viviendas de Protección Oficial, la regulación de las mismas <sup>(1565)</sup> en la Ley aporta la coherencia de no olvidar la diferente regulación según se trata de promotor público o privado. La promoción pública de viviendas, subraya la importancia de que las viviendas se adapten al entorno geográfico y social. Tomándose en consideración no sólo la forma de llevar a cabo la construcción de la vivienda sino que las actuaciones en viviendas de promoción pública se doten de las infraestructuras de equipamientos y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines, debiendo asumir los "Ayuntamientos en el momento de la recepción provisional, su mantenimiento y conservación"<sup>(1566)</sup>.

La atención prestada en la Ley a las formas de adjudicación de las viviendas incide en el respeto a las justicia, equidad, y solidaridad<sup>(1567)</sup>, de forma "que sean las familias más necesitadas las que accedan a su titularidad". Criterios generales que se concretan para la Ley de la determinación de la composición de la familia, de los recursos económicos de la misma, en las condiciones de habitabilidad de los alojamientos que ocupe y en el hacinamiento.

Sobre el régimen de adjudicación de viviendas destáquese asimismo que la Comunidad Autónoma tiene derecho de tanteo y retracto sobre las mismas<sup>(1568)</sup>. Para añadir respecto de las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada y Régimen General, que se admite la adecuación al entorno geográfico y social.

---

<sup>(1565)</sup> Artículo 9-24

<sup>(1566)</sup> Artículo 9.

<sup>(1567)</sup> Artículo 11 de la Ley.

<sup>(1568)</sup> Respecto del derecho de tanteo y retracto de las Viviendas en favor de la Administración algunas comunidades autónomas habían regulado ya expresamente las peculiaridades de su ejercicio. Así sucede por ejemplo con el País Vasco. la Ley 7/88 de 15 de abril de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de Viviendas de Protección Oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (B.O del País Vasco de 11 de mayo de 1988, núm. 90).

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Con relación a la autoconstrucción<sup>(1569)</sup> se define como las viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente de su promotor, en las que la persona de éste coincida con la del constructor, siempre que se asienten en suelo calificado como urbano y destinado a este fin por los respectivos Ayuntamientos y que cuente con los servicios mínimos para ser considerado como solar"<sup>(1570)</sup>. Dedicó la Ley dos títulos diferenciados a la adquisición protegida de vivienda usada, y a la rehabilitación de vivienda.

A la vivienda libre se dedica el artículo 29 - 31 de la Ley, definiéndola como la que se promueva por persona física o jurídica que no esté acogida a los regímenes de protección contemplados en la Ley, y que cumpla los requisitos que reglamentariamente se determinasen. Añadiéndose a los requisitos el hecho de que para que la vivienda libre sea considerada como tal es preciso que la vivienda dispusiere de la correspondiente cédula de habitabilidad<sup>(1571)</sup>. Como previsión complementaria la Ley remite a la regulación vía reglamento para la completa regulación de la Comisión de Vivienda que se crea.

Pero la Ley 11/ 89 Canaria de Vivienda ha sido derogada por la Ley 2/2003 de 30 de enero de Vivienda<sup>(1572)</sup>. Norma que nace con la finalidad de: "reordenar la intervención de las Administraciones Públicas en materia de vivienda, en especial en la promoción, financiación y reglamentación de las viviendas sujetas a un régimen de protección pública, mediante un cambio en los modos y formas tradicionales de actuación pública". La norma además hace mención a la Ley de Ordenación de la Edificación 38/99 en lo relativo a la aplicación de las

---

(1569) También sobre la misma materia el Decreto 146/92 de 11 de septiembre por el que se regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas.

(1570) Artículo 21 de la Ley.

(1571) Sobre la Cédula de habitabilidad el Decreto 47/91 de 25 de marzo, reguló las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para concesión de la cédula de habitabilidad.

(1572) BOE de 6 de marzo de 2003, núm. 56.

Normas Básicas de Edificación<sup>(1573)</sup>, señalando que la Comunidad Autónoma de Canarias aprobará sus propias Normas Técnicas de Edificación.

La experiencia normativa de esta Comunidad Autónoma en la materia le permite diseñar una norma completa que integra no sólo la regulación de las Viviendas sujetas a algún tipo de protección (que la norma califica como Viviendas Protegidas), sino establecer la vinculación existente entre los instrumentos de planeamiento urbanístico y la reserva de suelo para construcción de Vivienda Protegida, así como deslindar las competencias que sobre la materia ejerza la Comunidad Autónoma y aquellas que le correspondan a los cabildos insulares y la determinación del ejercicio de potestades administrativas de policía, control, desahucio administrativo, sancionadora, así como la integración de la figura de los Planes de Vivienda y su calificación jurídica. La norma incide además en las Actuaciones Protegibles sobre Vivienda y Suelo mediante la definición de medidas concretas de intervención que a nuestro juicio adolecen de escasa atención a los fenómenos de Rehabilitación Urbana de viviendas<sup>(1574)</sup>. Si bien es cierto, que en todas la Comunidades Autónomas estas intervenciones se han operado con mayor grado de detalle desde los Planes de Vivienda Autonómicos aprobados.

En lo que a las estructuras administrativas que la norma contempla crea: el Instituto Canario de Vivienda; la Comisión de Vivienda y los Consorcios Insulares de Vivienda.

Llama poderosamente la atención una medida que se recoge en la Disposición Adicional Undécima de la norma relativa a la reconstrucción de viviendas por afección de infraestructuras. Esta previsión normativa responde a la necesidad de dar respuesta a los procesos nada infrecuentes de construcciones de infraestructuras que exigen la previa de demolición total o parcial de una vivienda. La figura usual en estos

---

<sup>(1573)</sup> Sobre las Normas Básicas de la Edificación volveremos en el Capítulo siguiente.

<sup>(1574)</sup> La norma sólo dedica tres artículos: el artículo 61, 62 y 63.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

casos, incura en el procedimiento expropiatorio, no contemplaba la posibilidad de reconstrucción de la vivienda demolida total o parcialmente. A nuestro juicio la novedad de la norma radica en ofrecer esta posibilidad siempre que se trate de la ejecución de obras que hayan sido declaradas de interés general y siempre que la sustitución se incluyese en el proyecto definitivo aprobado por el órgano de la administración competente y se cumpliesen un conjunto de requisitos.

Estos serían:

- Que el volumen de la nueva construcción no sobrepasase al que se sustituye.
- Que el uso a que se destinase tenga la misma naturaleza que la sustituida.
- Que su emplazamiento se llevase a cabo en el lugar más próximo posible al ocupado originariamente sin perjuicio de las limitaciones a la propiedad establecidas por la legislación sectorial que le resulten de aplicación.
- Que la construcción que se pretendiera construir no estuviese afectada por orden de demolición contra la ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística, mientras no hubiese recaído resolución definitiva.
- Que la construcciones de sustitución queden afectadas a las mismas obligaciones y excepciones previstas por las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, en relación con las licencias urbanísticas y legitimación de los actos de construcción que resultasen aplicables a las obras y servicios que las originasen.

### **B. CASTILLA LA MANCHA Y LAS MODALIDADES AUTONÓMICAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA.**

Tras el traspaso de competencia del Estado a la Comunidad Autónoma en 1984, la Consejería de Obras Públicas se ocupó de

gestionar un parque de viviendas que presentaba un notable grado de envejecimiento, ya que buena parte había sido construido hasta 25 años antes<sup>(1575)</sup>. En esta misma línea se operó el traspaso de las participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamientos de Suelo en determinadas entidades urbanísticas operado por Real Decreto 797/85 de 30 de abril<sup>(1576)</sup>. Destacándose el traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha de las funciones inherentes a las participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo en las Sociedades de Gestión Urbanística de Ámbito Provincial. Lo que se describía en la Sociedad Gestión Urbanística de Guadalajara Sociedad Anónima (GESTUR- Guadalajara), y Gestión Urbanística de Toledo Sociedad anónima (GESTUR - Toledo).

En el aspecto organizativo se regula la composición y funciones de las Comisiones Provinciales de Vivienda, así como las atribuciones de los Delegados Provinciales de la Consejería de Política Territorial en todo lo relativo a la adjudicación y control posterior de la cesión de Vivienda de Promoción Pública objeto del Decreto.

En Castilla La Mancha, además el Decreto 93/93 de 27 de julio sobre adquisición de viviendas de promoción pública<sup>(1577)</sup>, actualiza el régimen de adjudicación y las condiciones de cesión de las Viviendas de Promoción Pública cuya titularidad corresponda a la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha o hayan sido financiadas por ella. Asimismo, se regulan la composición y funciones de las Comisiones Provinciales de Vivienda y las competencias de los Delegados Provinciales en esta materia.

Es de destacar igualmente en relación a este Decreto en materia de vivienda, que el régimen de adjudicación sustituye al Decreto 36/91 de 9 de abril clasifica las promociones de vivienda en generales, que son las reguladas por la norma y especiales, que son la calificadas

---

(1575) Vid. <http://www.jccm.es/obraspub/vivienda/indice.htm>

(1576) Boletín Oficial del Estado de 8 de julio de 1985, núm. 131.

(1577) Boletín de Castilla- La Mancha, de 30 de julio de 1993.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

como tales por la Comisión Provincial de Vivienda por responder a circunstancias o afectar a colectivos especiales, y cuyo procedimiento de adjudicación se regulará específicamente para cada promoción. Las viviendas pueden ser cedidas en propiedad y en arrendamiento (sistema preferente en municipios de más de 15.000 habitantes) pudiendo variarse con posterioridad el régimen acordado inicialmente, En cualquier caso y transcurridos cinco años, los adjudicatarios de viviendas en alquiler, podrían acceder a la compra de la vivienda. Igualmente se permite la transmisión intervivos de las viviendas cumpliendo determinados requisitos y reservándose a la Junta de Comunidades los derechos de tanteo y retracto. Para acceder a las Viviendas se establecen requisitos relativos a los ingresos familiares máximos, y residencia en el municipio y se establecen determinados cupos mínimos del total de las viviendas a adjudicar en beneficio de Jóvenes con edad comprendida entre 20 y 30 años (un 25%) y minusválidos.

Pero sin duda, la principal aportación en la materia ha venido de la mano de la Ley 2/2002 de 7 de febrero por la que se establecen las diversas modalidades de Viviendas de Protección Pública en la Comunidad<sup>(1578)</sup>. Esta norma, tiene por objeto el establecimiento de un régimen de Viviendas de Protección Pública para su aplicación a actuaciones de vivienda y suelo (artículo 1).

El artículo segundo de la norma definirá que se entiende por Vivienda de Protección Pública, comprendiendo una definición amplia que no se restringe únicamente a las Viviendas de Protección Oficial. Se trata de una calificación de Viviendas Autonómica. A partir de ahí, la norma establece quienes puedan ser promotores, y que régimen de uso conservación e infracciones sea el aplicable a las mismas. Con todo la norma es escueta, apenas ocho artículos dan noticia de este régimen de protección, lo que hace esperar se opere una concreta y

---

(1578) BOE de 2 de abril de 2002 núm. 79.

pormenorizada regulación vía reglamento (tal y como parece apuntar la disposición final de la misma).

### **C. LA LEGISLACIÓN EXTREMEÑA SOBRE FOMENTO DE VIVIENDA Y MEDIDAS DE APOYO EN MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN, VIVIENDAS, ACCESIBILIDAD Y SUELO.**

En Extremadura la Ley 3/95 de 6 de abril<sup>(1579)</sup> de Fomento de las Viviendas es desarrollada por Decreto de 2 de Julio de 1996 que aprueba su Reglamento.

La instrumentación de este tipo de actuaciones por medio de Ley permite constatar la incidencia de la regulación de las viviendas en el marco de la comunidad Autónoma. En lo que respecta al contenido de la Ley ésta se divide en un primer título dedicado a la Promoción de Viviendas, y un Título IIº dedicado al Fomento de la Vivienda de Autopromoción.

En este sentido en lo que se refiere a la promoción de vivienda, en la intervención en materia de suelo señala que los "Ayuntamientos de los municipios con población superior a diez mil habitantes podrán promover modificaciones de su Planeamiento General por el procedimiento abreviado que se establece en la Ley con objeto de facilitar la promoción y construcción de viviendas".

Las modificaciones operadas permiten clasificar como suelo urbano el suelo no urbanizable o urbanizable no programado<sup>(1580)</sup> sin Programa de Actuación Urbanística o suelo apto para urbanizar sin Plan Parcial, "en los términos que se contienen en los artículos siguientes" (refiriéndose al Art. 3 y 4 de la Ley Extremeña). Para proceder a la reclasificación las propuestas de reclasificación de suelo urbano serían las siguientes:

---

<sup>(1579)</sup> Diario Oficial de Extremadura de 29 de abril de 1995).

<sup>(1580)</sup> Téngase en cuenta las consecuencias ocasionada por el RD 5/96 de Reforma del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que suprime la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

- Los terrenos habrán de encontrarse en el interior de la corona periurbana delimitada por el límite exterior del suelo urbano y los urbanizables programados y no programados o aptos para urbanizar, existentes a la entrada en vigor de la Ley y una línea cerrada imaginaria situada a un máximo de 1000 m del límite anterior. Continúa la Ley con la expresión de una serie de condicionantes de interés<sup>(1581)</sup>.

Así:

- No podrán ser objeto de reclasificación aquellos terrenos que cumpliendo la condición anterior estén clasificados en el planeamiento vigente como no urbanizable especialmente protegido.
- Las infraestructuras urbanas y de servicios a implantar en los terrenos no podrán implicar la modificación de los ya establecidos en el territorio, debiendo garantizar la adecuada conexión con los sistemas generales existentes y los previstos por el planeamiento en vigor
- Habrán de promoverse viviendas de los tipos que con esta Ley se establecen, en el número y proporciones que se determinen<sup>(1582)</sup>.

Además el plazo de finalización de las viviendas y dotaciones no podrá exceder de cuatro años a contar desde la obtención de la reclasificación. En promociones de más de 500 viviendas podrá autorizarse un programa de trabajo que podrá incrementar el plazo en un año más como máximo.

Una especialidad de interés la integran las denominadas las Viviendas Autopromovidas. Este tipo de vivienda se considera la que

---

(1581) Artículo 3 del texto.

(1582) Artículo 3 de la Ley 3/95 de 6 de abril.

realice cualquier ciudadano para su propio uso y disfrute<sup>(1583)</sup> y tenga carácter de única residencia<sup>(1584)</sup>.

Se impone en relación a estas últimas viviendas un límite para la transmisión señalándose que éste tipo de viviendas no podrá ser objeto de transmisión *inter vivos*, sin autorización de la consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente durante los cinco años siguientes a la fecha de su finalización. Estando sujetas al ejercicio del derecho de tanteo y retracto en la forma y condiciones establecidas en la propia Ley<sup>(1585)</sup>.

La problemática derivada de la carencia de un instrumento o normativa propia se resuelve cuando es aprobada la Ley 13/97 de 23 de diciembre<sup>(1586)</sup> Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La Ley fruto del Fallo del Constitucional, hace específica referencia a la rehabilitación del texto de 1976 y los Reales Decretos Leyes 3/80 y 16 /81 como supletorios de la normativa urbanística autonómica. La publicación de esta norma antes de la Ley Estatal del Suelo 6/98 permite entender la falta de coherencia que hay en la afirmación anterior y la facultad de asumir como normativa

---

<sup>(1583)</sup> Esta expresión es equiparable al régimen existente de autoconstrucción. Nuestro Ordenamiento Jurídico no ha introducido una regulación uniforme del fenómeno autoconstructivo en sede de promoción inmobiliaria volveremos de nuevo sobre el tema pues en puridad se trata de una forma de promoción inmobiliaria o de autopromoción, por más que la legislación autonómica, no haya unificado – como por otro lado cabía esperar– la nomenclatura respecto de las mismas cuestiones.

<sup>(1584)</sup> Así en el Art. 17 de la Ley.

<sup>(1585)</sup> Art.12 del mismo texto legal establece que Durante los cinco años siguientes a la adquisición los adquirentes de la viviendas construidas al amparo de la Ley no podrán enajenar las viviendas. Durante los diez años siguientes al período antes indicado podrán enajenarlas por un precio máximo igual a de su adquisición actualizada el doble del índice del precio al consumo para Extremadura en el sector de la vivienda. La Administración Autónoma tendrá derecho de tanteo y retracto sobre toda transmisión *inter vivos* salvo las donaciones entre ascendientes o descendientes o en los casos de liquidación de la sociedad de gananciales. El plazo para ejercitar tal derecho será de 6 meses desde que el transmitente o el adquirente lo pongan en conocimiento de la Administración Autónoma, competente en la materia de vivienda.

<sup>(1586)</sup> BOE de 17 de enero de 1998., núm. 65 Págs 9111 y ss.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

autonómicas los entonces aún vigentes preceptos del Texto Refundido de 1992.

La exigencia de dotar en el régimen urbanístico de algún texto legal a la Comunidad Autónoma por la técnica de la remisión normativa y en la mayor brevedad posible permite hacer comprender la disposición final primera de la norma que remite aun la redacción futura de una Ley Reguladora del Régimen Urbanístico de Extremadura y de Ordenación del Territorio entendiéndolo para ello como máximo el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma que referenciamos. Y ello sin perjuicio de la habilitación establecida al Consejo de Gobierno<sup>(1587)</sup> para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

Más recientemente, se ha publicado la Ley 6/2002 de 27 de Junio sobre Medidas de Apoyo en Materia de Autopromoción, Viviendas, Accesibilidad y Suelo<sup>(1588)</sup> de enorme interés. Respecto de los aspectos edificatorios y constructivos estos tomaron como referencia los Decretos: de 14 de diciembre de 1999<sup>(1589)</sup>, sobre condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas de nueva construcción, y de 16 de abril de 1991, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obras públicas<sup>(1590)</sup>. Por último se creó la Comisión Regional de Vivienda por Ley de 15 de noviembre de 1996<sup>(1591)</sup>.

---

(1587) Establecida en la Disposición Adicional segunda de la Ley.

(1588) BOE de 22 de agosto de 2002.

(1589) DOE de 23 de diciembre.

(1590) Diario Oficial de Extremadura núm. 31 de 25 de abril.

(1591) BOE de 14 de febrero de 1997.

---

**D. EL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA.**

---

En Asturias la Ley 3/95 de 15 de Marzo, sobre Regulación en Materia de Sanciones en Vivienda<sup>(1592)</sup>, obedece a la necesaria adecuación derivada del título competencial asumido en el Art. 10.1.2 del Estatuto en relación con la concordancia establecida en el art. 148.1.3 de la Constitución, y el desarrollo del procedimiento sancionador en la Ley 30/92.

Debe destacarse también en esta región, el Decreto 19/86, de 6 de febrero, sobre Amortización y Enajenación de Viviendas de Promoción Pública Transferidas por el Estado; el Decreto 1/87 de 9 de enero por el que se establecen Normas para la erradicación del Chabolismo, y Decreto 84/89 de 27 de julio por el que se crea un Fondo de Suelo Público para Viviendas Sociales y se regula la enajenación de bienes del mismo.

En la actualidad se está debatiendo en el Gobierno regional, la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo. La norma, responde a la intención del Principado de introducir en el mercado precios más razonables ante el encarecimiento progresivo que impide a las familias con rentas medias comprar un piso. Como novedad interesante, incorpora una modalidad de vivienda denominada Vivienda Protegida Concertada. Esta modalidad de vivienda permite precios superiores a las Viviendas de Protección Autonómica y las Viviendas Sociales, y se orienta tanto a la venta como al alquiler. Para ello se señala que el precio de la vivienda es revisable, de tal forma que si el propietario de una Vivienda Protegida Concertada, quiere venderla, puede fijar un precio igual al de una del mismo tipo de nueva construcción. Ahora bien, sigue vigente el plazo de 5 años en los que no puede llevar a cabo la venta<sup>(1593)</sup>, y sólo podrán ser vendidas al

---

(1592) Boletín Oficial del Principado de Asturias de 29 de Marzo de 1995, núm. 1975.

(1593) Vid. sobre este particular:  
<http://www.lne.es/secciones/asturias/noticia.jsp?pldNoticia=175907>,  
y “Trujillo respalda la política de Vivienda. La nueva ministra aplaude la

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Principado que las devolverá al mercado de los pisos protegidos para su entrega a otros solicitantes que reúnan los requisitos exigidos por la normativa. Además, la Administración en este caso gozará de un derecho de tanteo y retracto sobre la transmisión de las viviendas protegidas y la facultad para aplicarlo en caso de que el propietario no haga un uso del inmueble ajustado a los fines con los que le fue adjudicado, pudiendo inclusive el Gobierno del Principado decretar la expropiación forzosa.

### ***E. LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.***

La Comunidad de Madrid ha venido a asumir competencias exclusivas en materia de vivienda conforme establece su Estatuto de Autonomía. Ello ha hecho posible el desarrollo de una activa política en materia de vivienda que se complementa con la aprobación del Plan de la Comunidad de Madrid 1997-2000, y ha tenido complemento en la Ley 6/97 de 8 de enero de Protección Pública de la Vivienda de la Comunidad<sup>(1594)</sup>.

La Ley se orienta fundamentalmente de manera adecuada en la consecución del establecimiento de un sistema de protección pública de la vivienda definiendo la categoría de Vivienda con Protección Pública<sup>(1595)</sup>, y orientando la Ley al establecimiento de medidas específicas para fomentar "el acceso a la vivienda de protección pública en la comunidad". La Ley remite al establecimiento de un sistema de sanciones en la materia al uso de lo que ha venido desarrollándose en otras Comunidades Autónomas<sup>(1596)</sup> y recuerda la afección de los

---

iniciativa que impulsa Asturias", en la Voz de Asturias:

<http://www.lavozdeasturias.com/noticias/noticia.asp?pkid=129096>

<sup>(1594)</sup> Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 13 de enero de 1997.

<sup>(1595)</sup> Se entiende por ésta, según establece el artículo 2 de la Ley la que con una superficie construida máxima de 150 m<sup>2</sup> cumple las condiciones de destino, uso, precio y calidad establecidas reglamentariamente y sea calificada como tal por la Comunidad de Madrid.

<sup>(1596)</sup> Se puede recordar en este sentido la normativa de sanciones en

terrenos a la construcción de viviendas de protección pública en el artículo 98.3 Texto Refundido sobre la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1/92 de 26 de junio<sup>(1597)</sup>.

La legislación sobre protección a la vivienda ha sido completada con la Ley 9/2003 de 26 de marzo, norma escueta en su articulado, pero importante, ya que recoge el régimen sancionador aplicable a las viviendas con protección o financiación cualificada de la Administración Estatal o Autonómica cuya promoción, construcción arrendamiento o rehabilitación lleve a cabo la Comunidad de Madrid<sup>(1598)</sup>.

### **F. LA LEY CATALANA DE VIVIENDA Y LA PROTECCIÓN A LA EDIFICACIÓN.**

El RD 159/81 de 9 de enero de traspaso de servicios y funciones a la Generalidad de Cataluña en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda señalaba que:

“Se traspasaba a la Generalidad de Cataluña la titularidad de los servicios inherentes a las competencias en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda de promoción privada propios de la Administración Central e institucional existentes en su ámbito territorial”.

Teniendo presente los Reales Decretos de traspasos de competencias en materia de vivienda<sup>(1599)</sup> se configuraba el marco normativo que en la materia comprende el derecho autonómico inmobiliario.

Con posterioridad, la Ley 24/91 de 29 de noviembre sobre Vivienda en Cataluña, que, entre otros matices, incorpora la asunción

---

materia de vivienda establecida en la Asturias.

<sup>(1597)</sup> Téngase en cuenta que la Ley Madrileña, por mor de brevedad salva los inconvenientes derivados de la publicación de la Sentencia 61/97 siendo como es anterior a la misma, aunque su fecha de publicación en el BOE sea del mes de agosto.

<sup>(1598)</sup> Artículo 1º.

<sup>(1599)</sup> Como el Decreto 2626/82 controvertido en la STC 59/95, analizada.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

por parte de la Generalidad de la competencia exclusiva en materia de promoción pública. Esta norma fue modificada por Decreto- Legislativo de 26 de Julio de 1994 y por las Leyes de 29 de julio de 1996 y 8 de junio de 1998.

Junto a estas disposiciones normativas, se aprobaron un conjunto de Decretos, entre los que destacan los siguientes: Decreto de 18 de abril de 1984 sobre otorgamiento de la Cédula de habitabilidad; Decreto de 1 de diciembre de 1986, sobre control de calidad de la edificación; Decreto de 24 de diciembre de 1991 sobre acreditación de determinados requisitos previos para la construcción de vivienda; Decreto de 1 de septiembre de 1992 sobre el Libro del Edificio; Decreto de 8 de Julio de 1997 por el que se regulaba el Libro del Edificio de las Viviendas existentes y se crea el programa de revisión de estado de conservación de los edificios de viviendas; Decreto de 9 de febrero de 1999 sobre requisitos mínimos de habitabilidad de los edificios; Decreto 314/93 de 9 de diciembre sobre la Norma Técnica de Acciones en la Edificación en las Obras de Rehabilitación Estructural de los Techos de Edificios de Viviendas, así como el Decreto 205/93 de 13 de julio<sup>(1600)</sup> referente al Régimen de Ayudas para la Rehabilitación de Viviendas afectadas por Patologías Estructurales y de Desarrollo del Plan de Actuación del Programa de Rehabilitación de Viviendas.

A ello se añadió, la existencia de Ley de 12/97 de 4 de junio de Normas Reguladoras de las Actuaciones Inspectoras y de la Potestad Sancionadora en Materia de Depósito de Fianzas de Arrendamientos Urbanos<sup>(1601)</sup>, así como el Decreto 158/97 de 8 de Julio por el que se regula el Libro del Edificio de las Viviendas existentes y crea el Programa para la Revisión del Estado de Conservación de los Edificios de Vivienda<sup>(1602)</sup> y las siguientes disposiciones: Orden de 5 de marzo de

---

<sup>(1600)</sup> Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya de 29 de diciembre de 1993 y en el Boletín de 30 de agosto de 1993, respectivamente.

<sup>(1601)</sup> Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya de 11 de junio de 1997.

<sup>(1602)</sup> Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya de 16 de Julio de 1997.

1997 por la que se declaran diversas Áreas de Rehabilitación en materia de vivienda<sup>(1603)</sup>; Orden de 13 de marzo de 1997 de convocatoria pública para la concesión de ayudas personalizadas al alojamiento<sup>(1604)</sup>; Orden de 26 de mayo de 1997 por el que se corrigen errores de la orden de 18 de abril de 1997 de Normas Técnicas de Calidad en las Viviendas de Protección Oficial<sup>(1605)</sup>. A ello hay que añadir en el marco urbanístico el Decreto 287/2003 de 4 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 2/2002 de suelo de Cataluña.

### **G. LA LEGISLACIÓN VALENCIANA SOBRE INFRACCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.**

La Ley 2/97 de 13 de junio de la Comunidad Valenciana de modificación de la Ley 4/92 de 5 junio del Suelo no Urbanizable, respecto al régimen de parcelación y construcción de viviendas aisladas en el medio rural<sup>(1606)</sup>.

Respecto de la calidad en la edificación el Decreto de 10 de junio de 1991 <sup>(1607)</sup> por el que reguló el control de calidad de la edificación de viviendas y su documentación, modificado por el de 16 de septiembre de 1991 <sup>(1608)</sup>. Norma complementada por el Decreto de 25 de noviembre de 1997 por el que se aprueban las normas de habitabilidad diseño y calidad de las viviendas.

Pero sin duda la norma mas importante es la Ley de 21 de febrero de 1997 <sup>(1609)</sup> de Régimen Sancionador en Materia de vivienda.

---

<sup>(1603)</sup> Biario Oficial de la Generalidad de Cataluña de 26 de marzo de 1997.

<sup>(1604)</sup> Biario oficial de la Generalidad de Cataluña de 19 de marzo de 1997.

<sup>(1605)</sup> Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña de 12 de Junio de 1997.

<sup>(1606)</sup> BOE de 8 de julio de 1997, núm. 162)

<sup>(1607)</sup> Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) núm. 1571 de 24 de junio, corrección de errores en DOGV núm. 1592 de 23 de Junio

<sup>(1608)</sup> Diario Oficial de la Generalidad Valenciana (DOGV núm. 1627, de 23 de septiembre

<sup>(1609)</sup> BOE de 14 de abril

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Esta norma fue complementada por un conjunto de disposiciones normativas de interés. Así en esta Comunidad Autónoma se preceptuó una tasa por Viviendas de Protección Oficial y Actuaciones Protegidas a través de la Ley 12 /97 de 23 de diciembre. La Ley de Tasas Valenciana integró como hecho imponible: “La realización de las actuaciones administrativas conducentes al otorgamiento de la calificación provisional y definitiva en relación con: 1º. Viviendas de Protección Oficial. 2º. Rehabilitación de Viviendas y obras complementarias. 3º. Demás actuaciones protegibles en materia de vivienda previstas por la legislación de Viviendas de Protección Oficial”.

En relación a esta norma la existencia de tasa pública relativa a las Vivienda de Protección Oficial aparece vinculada a la definición de tasa que la norma incorpora y que permite integrar en el concepto toda actuación administrativa llevada a cabo por la Generalitat que beneficie a un administrado en seno de un procedimiento administrativo<sup>(1610)</sup>, siempre y cuando concorra la voluntad del administrado en la prestación de la actividad por la Administración Pública. Entendemos no obstante que la incorporación de una tasa pública si bien se ampara en lo preceptuado en la norma no encuentra una efectiva correlación en la prestación administrativa, ya que es amplio el número de

---

<sup>(1610)</sup> Son tasas de la Generalitat aquellas prestaciones pecuniarias, legalmente exigibles por ésta, cuyo hecho imponible consiste en la utilización de su dominio público o en la prestación por ella de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados.
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Dos. A los efectos de lo dispuesto en la letra a) del apartado anterior, se considerará que no existe voluntariedad por parte de los administrados cuando se dé cualquiera de las dos circunstancias siguientes:

- a) Que la solicitud venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- b) Que los servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante o receptor.

procedimientos administrativos en los que el Administrado puede encontrarse incurso en la obligación de abonar la tasa siguiendo un concepto tan amplio como el manejado. Esto aparte de repercutir negativamente encareciendo el coste de la vivienda, acaba desincentivando la política de Viviendas de Protección Oficial, y entendemos no favorece más que a la Hacienda Autonómica, en detrimento de la problemática social aparejada a la necesidad de intervención en la construcción de viviendas sociales.

### ***H. LA POLÍTICA GALLEGA DE VIVIENDA Y SUELO Y LA ORDENACIÓN DEL MEDIO RURAL***

En el caso de la Comunidad Autónoma Gallega las competencias Autonómicas sobre Vivienda y Suelo fueron desarrolladas por las siguientes disposiciones:

La Ley 3/88 de 27 de abril que creó el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo complementado por los Decretos 288/88 de 29 de septiembre y 70/97, por el que se establecía la estructura orgánica del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo, y por Decreto 258/99 de 17 de septiembre por el que se modifica el Decreto 70/97 de 14 de marzo de estructura orgánica del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo. En relación a este Instituto Gallego, se aprobaron sendas disposiciones reguladoras de la adquisición de terrenos por el Instituto (Decreto 301/94 de 30 de septiembre); de las normas de adjudicación de locales de negocio (Decreto 125/98 de 16 de abril); y de las normas que regulaban los precios privados que se aplicarían por la cesión temporal de determinadas dependencias del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo (Orden de 28 de noviembre de 1995).

Galicia aprobó también su Ley de Infracciones y Sanciones en Materia de Vivienda el 30 de diciembre de 1996, Ley 13 /96 , que fue completada por Decreto 134/97 de 22 de mayo de 1997, sobre Desconcentración de Competencias Sancionadoras en Materia de Vivienda en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda.

Respecto del control de calidad de las edificaciones se aprobaron los Decretos 441/90 de 6 de septiembre, por el que se aprueba el

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

sistema de acreditación de los laboratorios de ensayo para el control de calidad de la construcción, con sede en la Comunidad de Galicia y el Decreto 232/93 de 30 de septiembre, por el que se regula el Control de Calidad de la Edificación de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La norma de mayor trascendencia por cuanto ordena la actuación de la comunidad Autónoma en la materia es la Ley 4/2003 de 29 de julio de Vivienda de Galicia<sup>(1611)</sup>. Contrariamente a lo que pudiera pensarse la Ley de vivienda de Galicia no pretende – y así lo hace constar en su Exposición de Motivos- llevar a cabo una regulación de genérica de la intervención de la Administración Pública en el fenómeno constructivo a través de actuaciones de programación del suelo y control urbanístico. Pues tales aspectos habían sido ya objeto de atención en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Tampoco pretende el establecimiento del régimen jurídico general de las viviendas sujetas a algún tipo de protección pública. Cuestión ésta que la norma califica de “notoria complejidad normativa”. En su lugar, la norma viene a integrar tres aspectos fundamentales, que se enumeran en el artículo 1º de la norma. A saber:

1. La protección de los derechos de los adquirentes o usuarios en materia de vivienda.
2. El depósito de las fianzas de los arrendamientos de viviendas y fincas urbanas.
3. El régimen sancionador por infracciones en materia de vivienda.

---

<sup>(1611)</sup> Diario Oficial de Galicia de 6 de agosto de 2003, núm. 151.

---

**I. EL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA SOBRE LAS MEDIDAS FINANCIACIÓN DE VIVIENDA Y LAS ESPECIALIDADES DEL PAIS VASCO**

La Ley 14/92 de 21 de diciembre emprendió la regulación general del sistema y de los modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, el cual debería concretarse anualmente a través del correspondiente programa de actuaciones. Esta Ley fue modificada por la Ley 15/95, de 29 de diciembre, de financiación en Materia de Vivienda. Con posterioridad se aprobó el Decreto Foral 100/97 de 14 de abril por el que se modificaban las ayudas en materia de vivienda y se aprueba el Texto Refundido sobre Medidas de Financiación y Apoyo de Actuaciones Protegibles<sup>(1612)</sup>, completado por Decreto Foral 167/97, de 23 de junio, por el que se establecían las características de los préstamos para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1997, y se modifica Decreto Foral de 14 de abril de 1997 sobre medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles<sup>(1613)</sup>. Norma a la que siguió el Decreto Foral 209/97 de 1 de agosto por el que se modificó la Disposición Transitoria Primera del Decreto Foral de 14 de abril de 1997 que aprueba el Texto Refundido sobre Medidas de Financiación y Apoyo de Actuaciones Protegibles en Vivienda<sup>(1614)</sup>. En otro orden de ideas, la Orden Foral 738/97, de 25 de junio, establece el régimen de la tramitación de la revisión o los intereses subsidiados por el Gobierno de Navarra, en los préstamos cualificados acogidos al Acuerdo de Colaboración suscrito con las Entidades Financieras en 1992, sobre viviendas<sup>(1615)</sup>. Al margen de la batería de normas que atienden a la consecución de los objetivos de la Ley, el régimen jurídico aplicable en Navarra se caracterizó por la importancia de la delimitación de la financiación para la promoción de Vivienda.

---

<sup>(1612)</sup> Así se recoge en el Boletín Oficial de Navarra de 28 de abril de 1997.

<sup>(1613)</sup> Boletín Oficial de Navarra de 14 de julio de 1997.

<sup>(1614)</sup> Boletín Oficial de Navarra de 22 de agosto de 1997

<sup>(1615)</sup> Boletín Oficial de Navarra de de 23 de julio de 1997.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Sin perjuicio de los desarrollos en materia de planes de Vivienda sobre los que luego volveremos, tanto País Vasco, como Navarra estuvieron ausentes en la última Conferencia Sectorial de vivienda.

En el caso del País Vasco, como expusiera Iglesias González<sup>(1616)</sup>, sería a partir del Decreto 144/88 de 17 de marzo, cuando se opera un desplazamiento de la legislación estatal vigente en ese momento por la legislación autonómica, y aunque se han sucedido desde entonces un abundante número de disposiciones, - entre ellas la Ley 7/88 de 15 de abril sobre Derecho Preferente de Adquisición en Transmisiones de Viviendas de Protección Oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma<sup>(1617)</sup>- la norma más relevante de la política de vivienda se materializó en la Ley 17/94 sobre Medidas Urgentes en Materia de Vivienda.

Con posterioridad la Comunidad ha desarrollado una política activa de protección<sup>(1618)</sup>, que contempla no sólo la creación de un programa sobre Viviendas vacías<sup>(1619)</sup>, sino medidas de calidad en la

---

<sup>(1616)</sup> Iglesias González, F.: *Administración Pública y Vivienda*. Montecorvo. Madrid. 200, Pág. 292 y ss.

<sup>(1617)</sup> Boletín Oficial de País Vasco de 11 de mayo de 1988, núm. 90.

<sup>(1618)</sup> Así, destaca el Decreto 243/2000 de 28 de noviembre, por el que se modifica el Decreto de Medidas Financieras Régimen Jurídico de Viviendas Sociales, el Decreto sobre Medidas Financieras en materia de Vivienda y el Decreto sobre Actuaciones Protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado.(Boletín Oficial del País Vasco de 1 de diciembre de 2000,núm. 231).

Todo ello sin perjuicio de la actual “Propuesta del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, que supone la aproximación a un nuevo Estatuto para Euskadi, con todo lo que políticamente incorpora y que ha motivado ya Auto del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 2004.

<sup>(1619)</sup> Que ha tenido especial predicamento en la Comunidad y que ha sido objeto de atención por la Comunidad Catalana, que estudia implantar medidas similares, conjuntamente con esta Comunidad. Vid. sobre este particular, en Departamento de Vivienda y asuntos Sociales del País Vasco, [http://www.etxebide.info/q01a/q01anews\\_one.jsp?id=655](http://www.etxebide.info/q01a/q01anews_one.jsp?id=655)

edificación – como el libro del edificio destinado a vivienda<sup>(1620)</sup>; de fomento al alquiler y se crea un registro de viviendas protegidas a partir del cual se actúa por el procedimiento de sorteo<sup>(1621)</sup>. Sobre algunos de los desarrollos de estas políticas en los planes de vivienda volveremos en el capítulo siguiente.

### **J. LA LEY DE MEDIDAS URGENTES DE POLITICA DE VIVIENDA PROTEGIDA DE ARAGÓN**

En Aragón la asunción de competencias en materia de vivienda desde el Estatuto, permitió destacar como disposiciones a aplicar, con independencia de las ya examinadas para Viviendas de Protección Oficial, las de creación del Instituto del Suelo y la vivienda de Aragón por Ley de 22 de noviembre de 1985 núm. 6/85<sup>(1622)</sup>.

El Instituto para la Vivienda y el Suelo de Aragón se creó como organismo autónomo<sup>(1623)</sup>, encontrando fundamentación de su existencia en la protección del deber constitucional del derecho a una vivienda digna, asumiendo entre sus competencias las de: promoción pública de suelo de carácter residencial, industrial y de servicios la promoción y rehabilitación pública de viviendas; la gestión y administración de su patrimonio privado y de aquel que le fuere encomendado por la Diputación General de Aragón; la actuación técnica y administrativa en materia de promoción privada de Viviendas de Protección Oficial y rehabilitación de viviendas libres o protegidas; el fomento de la mejora de la vivienda rural y las demás que en relación con dichas materias se le encomendasen.

---

<sup>(1620)</sup> Creado por Decreto 250/2003 de 21 de octubre

<sup>(1621)</sup> En esta Comunidad están operativas, además, tres sociedades públicas con competencias en vivienda: VISESA (gestora de vivienda y suelo), ALOKABIDE (gestora del alquiler), y ORUBIDE (operadora de suelo).

<sup>(1622)</sup> Repertorio de legislación de Aranzadi Marginal 2993.que fue publicada en el BOE de 19 de diciembre de 1985 núm. 303 y en el Boletín de Aragón de 26 de noviembre de 1985, núm. 103.

<sup>(1623)</sup> Según dispone el Artículo 1 de la norma. Junto a este organismo autónomo proliferaron en la Comunidad entidades instrumentales para aspectos relacionados con la promoción de vivienda así: el Decreto 291/2001 creó la Empresa Pública de Suelo y Vivienda de Aragón. S. L.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

La actividad promotora de vivienda se dirigía fundamentalmente a la familias cuyos ingresos anuales fuesen inferiores al porcentaje que reglamentariamente se determina, fomentando en su caso, el régimen de alquiler<sup>(1624)</sup>.

El Instituto de Suelo y Vivienda de Aragón asumió importantes funciones como fueran:

- Colaborar con el Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes en el análisis cualitativo y cuantitativo de la demanda y oferta de Suelo y Vivienda en Aragón, y de la previsión de los recursos financieros que sean necesarios para la elaboración de los planes de la Diputación general de Aragón y de los programas de actuación para su desarrollo.
- La ejecución de los programas en el ámbito de su competencia y de aquellos otros que se le pueden encomendar así como el control y vigilancia de su cumplimiento y la evaluación de sus resultados.
- La adquisición de terrenos para constituir el patrimonio de suelo necesario para el cumplimiento de sus fines, incluso por expropiación forzosa.
- Las actuaciones urbanísticas para la ejecución de sus planes y programas que sean propios o asumidos como tales, en colaboración con otras entidades para la promoción del suelo destinado a usos residenciales industriales, de servicios y dotaciones comunitarias, así como para operaciones de renovación y remodelación urbana.

---

(1624) Estos son los contenidos básicos de funciones a desempeñar que describe la Ley según establece el Artículo 5 de la misma

- La redacción y ejecución de proyectos de urbanización y edificación que afecten a las actuaciones a cargo del instituto o en las que éste coopere con otras entidades.
- La promoción pública de viviendas de promoción oficial y sus edificaciones complementarias y equipamientos, la adquisición de viviendas en proyecto, en ejecución o terminadas así como el control de su régimen de uso, conservación, aprovechamiento y cesión. La rehabilitación pública de viviendas y equipamientos.
- La Administración, gestión y conservación de su patrimonio, así como la enajenación por cualquier título, de las viviendas, locales de negocio, edificaciones complementarias o terrenos de su propiedad, y la constitución, transmisión modificación y extinción de toda clase de derechos sobre los mismos, incluso el arrendamiento.
- El fomento de la iniciativa privada para la adquisición preparación de suelo y equipamiento comunitario, así como para la construcción y rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones complementarias concedido los beneficios establecidos y las ayudas financieras que para promoción de vivienda no protegida se determinen. Así como, la calificación de viviendas de protección oficial la tramitación y la resolución de los expedientes relacionados de protección oficial, la tramitación y resolución de los expedientes relacionados con la concesión de prestamos cualificados subsidiación de los tipos de interés y subvenciones personales a los adquirente y usuarios así como cualquier otra forma que adopta la financiación de las actuaciones protegibles en los regímenes de promoción y rehabilitación de viviendas.
- La administración y gestión directa o mediante concierto de finanzas legalmente establecidas en los supuestos de arrendamientos de viviendas y locales de negocio y contrato de suministro.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

- La inspección y control del cumplimiento de las normas legales en las materias de competencia del instituto, dejando en último lugar abierta la posibilidad de que el instituto de vivienda y suelo pueda asumir cualesquiera otras funciones que en relación con dichas materias se le encomienden(<sup>1625</sup>).

Estas disposiciones se completaron con el Decreto 151/89 de 19 de diciembre por el que se reguló la declaración de Áreas de Rehabilitación Preferente por Interés Arquitectónico o Cultural y con el Decreto 49/93 de 19 de mayo por el que se reguló el sistema de ayudas para la reparación de las viviendas afectadas por lesiones estructurales dentro del ámbito estructural de la Comunidad Autónoma de Aragón(<sup>1626</sup>).

Así mismo, en la Comunidad se estableció un procedimiento administrativo para controlar las condiciones sanitarias de las Viviendas, previa a la concesión de licencia municipal, la norma que contrasta con la expresión de las Cédulas de habitabilidad obedecía a los parámetros de ordenación territorial, y a las medidas de conservación del patrimonio edificado(<sup>1627</sup>). Incorporando las determinaciones contenidas en Decreto 233/1999, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles, que tuvo como antecedente el Decreto 105/1996, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Control de Calidad de la Edificación en viviendas protegibles construidas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

---

(1625) La relación de funciones que asume el instituto para la vivienda y el suelo aparecen descritas en el Art. 6 de la Ley de 22 de noviembre de 1985 (RCL 1985, 2993).

(1626) Boletín Oficial de la Comunidad de Aragón de 31 de mayo de 1993.

(1627) Se aprobó por Decreto 62/86 de 4 de Junio de regulación del trámite del informe relativo a las condiciones higiénico-sanitarias de vivienda y locales, previo a la concesión de licencia municipal de obras.

Por Ley 24/2003 de 26 de diciembre<sup>(1628)</sup>, Aragón ha aprobado su ley sobre Medidas Urgentes de Política de Vivienda protegida. La norma, que nace con vocación de establecer las futuras líneas de intervención en la materia, establece el régimen básico de los distintos tipos de viviendas protegidas. A ello se añade la regulación del registro de solicitantes de viviendas protegidas de Aragón, “con objeto de verificar la corrección de la adjudicación”<sup>(1629)</sup>. La norma prevé también un régimen de inspección y sanciones y además configura un derecho de tanteo y retracto para la Administración Pública<sup>(1630)</sup>.

Respecto de la tipología de Viviendas protegidas se diferencian: las viviendas protegidas de promoción pública, las de promoción privada y las viviendas concertadas. Para la Ley<sup>(1631)</sup>, “serán promociones concertadas, en todo caso, las impulsadas por las Administraciones competentes mediante la adjudicación de suelo a su promotor o la constitución a su favor del derecho de superficie, a través de cualesquiera procedimientos, las promovidas sobre suelo urbanizado con ayudas públicas y las de viviendas en régimen de alquiler cuando para su construcción hayan percibido subvenciones a fondo perdido”.

#### 4º. LA INTERVENCIÓN EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

##### **A. LA RESERVA O VINCULACIÓN DE SUELO A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y LA CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIOS AUTONÓMICOS DE SUELO**

La Ley Urbanística de Castilla y León 5/99, de 8 de abril, fue modificada por la Ley 10/2002, de 10 de Julio<sup>(1632)</sup>, para introducir la

---

<sup>(1628)</sup> BOE de 16 de enero de 2004, núm. 14

<sup>(1629)</sup> Así, se señala en la Exposición de Motivos de la norma.

<sup>(1630)</sup> Título IIº Limitaciones al poder de disposición y derechos de adquisición preferente sobre Viviendas Protegidas, Artículo 29 y 30 de la Ley.

<sup>(1631)</sup> Artículo 7

<sup>(1632)</sup> BOE de 28 de Julio de 2002, núm. 178.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

obligación de reservar terrenos para la edificación de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección, opción que en el suelo urbanizable con uso residencial se convierte en un mandato expreso<sup>(1633)</sup>. Dicha modificación se introduce- según el tenor de la norma a fin de “fomentar la cohesión social”, para lo cual el planeamiento “procurará una mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades” <sup>(1634)</sup>.

La Comunidad Autónoma del País Vasco, por su parte, ha aportado una legislación de enorme interés, por cuanto supone la interrelación entre la política urbanística y la inmobiliaria. Nos referimos a la Ley 17/94 sobre Medidas Urgentes en Materia de Vivienda<sup>(1635)</sup>. La virtud de la norma estribaba en tratar de conjugar el planeamiento urbanístico con el inmobiliario, al decir que debe calificarse específicamente suelo con destino a la construcción de viviendas cuyo precio fuese susceptible de ser tasado por la Administración. La normativa introduce unos estándares de construcción de vivienda señalando que, en los municipios cuya población fuese inferior a los siete mil habitantes, el Plan General de Ordenación Urbana o las Normas Subsidiarias deben calificar dentro del suelo urbano, al menos, el veinte por ciento, del mismo como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, porcentaje que alcanza el setenta y cinco por ciento del total residencial en el suelo urbanizable programable.

A ello hay que añadir, el reconocimiento del Derecho a la Vivienda como un derecho social operado en la Ley 10 /2000 de 27 de

---

<sup>(1633)</sup> Modificación al artículo 38 de la Ley 5/99 de 8 de abril de urbanismo de Castilla León.

<sup>(1634)</sup> Artículo 38.2 de la Ley.

<sup>(1635)</sup> Víd. Arzua Arrugaeta: "A propósito de la Ley 17/94 de 30 de junio de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión Urbanística" en Revista Vasca de Administración Pública. Núm.41 de 1995.

diciembre que aprueba la Carta de Derechos Sociales<sup>(1636)</sup>, y que había motivado la constitución del Patrimonio Público de Suelo (tanto municipal como Autonómico) por Ley 20/98 de 29 de Junio, así como la reserva de suelo. La norma, si bien reconoce la importancia del establecimiento del estándares de suelo para Vivienda de Protección Oficial, considera que el problema de acceso a la vivienda sigue siendo grave, para lo cual considera tanto la constitución de patrimonios Públicos de Suelo, como la reserva de suelo<sup>(1637)</sup>:

“Su finalidad fundamental no es otra que dar cumplimiento a los objetivos y prioridades de los Instrumentos de Ordenación del Territorio, en particular adquisición y ordenación de suelos para Vivienda de Protección Oficial, ordenación de suelos industriales, ubicación de infraestructuras y equipamientos. El efecto fundamental de las delimitaciones es habilitar la expropiación

---

(1636) Boletín Oficial del País Vasco de 30 de diciembre de 2000.

(1637) Así, según el Artículo 13 de la Ley:

1. “Los instrumentos de planeamiento general podrán establecer sobre suelo no urbanizable no sujeto a especial protección y, en su caso, sobre suelo urbanizable no programado o no programado o no sectorizado, reservas municipales de terrenos para la constitución o ampliación del patrimonio municipal de suelo. El plazo de adquisición será el que figure en los instrumentos de planeamiento, sin que en ningún caso pueda ser superior a ocho años.
2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los municipios podrán establecer nuevas reservas de suelo o ampliar las existentes cuando concurren las siguientes circunstancias:
  - a) Que hayan transcurrido, cuando menos, dos años desde la entrada en vigor del correspondiente instrumento general de planeamiento.
  - b) Que se hayan ocupado, en el correspondiente procedimiento expropiatorio, las reservas de terrenos previamente declaradas con idéntico destino.

El plazo máximo para su adquisición será el que figure en el acuerdo, sin que en ningún caso pueda superar los ocho años”.

A ello hay que añadir que si la ordenación urbanística prevista por el instrumento adecuado de planeamiento para los terrenos de reserva no resultara acorde con el destino del patrimonio municipal del suelo quedará sin efecto la reserva mediante la adopción del acuerdo municipal correspondiente (Artículo 16). Además, en las áreas delimitadas de reserva, las transmisiones onerosas de terrenos o bienes inmuebles quedarían sujetas a los derechos de tanteo y retracto a favor del Ayuntamiento que hubiera declarado la reserva (artículo 17 de la Ley).

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

forzosa, sin perjuicio de la adquisición de dichos suelos mediante compraventa o permuta”.

En este mismo sentido destacan La Ley 4/92 de 24 de marzo de Cantabria derogada por Ley 2/2001 que establecía por su parte la constitución de reservas regionales de suelo y la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>(1638)</sup>, que establecen una reserva de suelo para la construcción de vivienda sometida a régimen de protección, y el artículo 3 de la Ley 24/2003 de 26 de diciembre de Aragón.

Junto a la técnica de reserva de suelo para la edificación de vivienda, merece la pena destacar la importancia de la cada vez mayor generalizada previsión de constitución de Patrimonios Autonómicos de Suelo. Habida cuenta la ineficacia operativa de los patrimonios municipales de Suelo en la contribución a la edificación de vivienda, la traslación de la figura al ámbito autonómico entendemos no hará mas que multiplicar las deficiencias detectadas en su puesta en práctica.

Así, el Título III de la reciente Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía contiene una regulación detallada de la figura que pretende potenciarlo<sup>(1639)</sup>.

### 5º. LA REHABILITACIÓN URBANA Y SU PROYECCIÓN EN LA VIVIENDA DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

La rehabilitación urbana permite interconectar el tratamiento urbanístico, con las técnicas de preservación de las edificaciones. El planeamiento requiere complementar el desarrollo de la vivienda y suelo con la preservación de la vivienda preexistente. El estudio de la

---

<sup>(1638)</sup> Sobre la Ley de Ordenación urbanística de Andalucía puede verse: Pérez Marín: *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Comares. Granada 2003; Baena González, *Ley de Ordenación urbanística de Andalucía*. Montecorvo. Madrid. 2003; Jiménez Blanco Antonio (Dir.) y Cuesta Revilla (coord.); *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Tirant Lo Blanch. Valencia 2003.

<sup>(1639)</sup> En este sentido también Baena González, Op. Cít. Pág. 279.



rehabilitación<sup>(1640)</sup> se sumerge en la historia de las ciudades, adaptando las edificaciones, a los adecuados niveles de calidad de vida.

---

(1640) Sobre rehabilitación tanto urbanística como inmobiliaria puede verse: Amador Ortíz: "Las Políticas Autonómicas de Rehabilitación. El caso de Aragón". Banco Hipotecario. Revista Española de la Financiación de la Vivienda. núm. 2. 2ª Trimestre de 1987. (Monográfico sobre la rehabilitación de viviendas; Ayucar, P.: "El tratamiento fiscal de la rehabilitación de viviendas" en Revista Española de Financiación a la Vivienda. Núm. 2, 2ª Trimestre de 1987; Costa P.: "Algunas consideraciones sobre la financiación a la rehabilitación". en Revista Española de Financiación a la Vivienda. Núm. 2.2ª cuatrimestre. Madrid. 1987; Muñagorri, R: El Plan Cuatrienal de Viviendas y la Rehabilitación" en Revista Española de Financiación a la Vivienda. Banco Hipotecario. Madrid. 2º Trimestre num. 2 de 1987, págs. 35 - 40; Raforls Esteve, J.: "La Rehabilitación de Viviendas en Cataluña" en Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 3 de 1987. Págs.139-144.; Alcaide, C: "La rehabilitación en España Hoy y perspectivas de futuro". en Situación núm. 2. 1988. Banco Bilbao-Vizcaya. Págs. 124-139; Mateos P: "Dos respuestas específicas a la necesidad de suelo urbano; rehabilitación y parques de oficinas." en Revista Española de Financiación a la Vivienda. Madrid. Otoño 1989 núm. 10. Págs. 93-98; Roca Caldera, J: *Rehabilitación Urbana; Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, y Portugal)* En Serie de Monografías del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Bajo la Dirección Técnica de Marta García Nart. Madrid.1995; Bensusan Martín, M. P.: "Las Sociedades Urbanísticas constituidas por Entes Públicos Locales, especial referencia a la Sociedades de Promoción, Construcción y Rehabilitación de Viviendas" en Actualidad Administrativa núm. 43 de 24 al 30 de noviembre de 1997. Págs. 935- 947; González-Varas Ibáñez, S.: *La Rehabilitación Urbanística*. Aranzadi. Madrid. 1998, del mismo autor; "La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 172. septiembre - octubre 1999 Madrid y "Urbanismo y estado de cultura; un programa práctico y alternativo de rehabilitación". en Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. XXXI(121) 1999. Págs. 557-568. Herráez Rodríguez, S.: "Experiencias de rehabilitación en la ciudad de Madrid. revitalización de los centros históricos" ponencia presentada en el seminario "Conservación y Rehabilitación del Centro Histórico de las ciudades". Aguadulce. Almería del 31 de julio de 1998. Organizado en el seno de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid (Texto inédito); Abad Liceras, J. M.: "El marco jurídico e la rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico Cultural y de España" en Revista de Derecho Urbanístico núm.172. septiembre - octubre 1999 Madrid; Castillo Blanco, F. A: "La Actividad de Edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las Sociedades Urbanísticas Locales" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 169. Abril-Mayo de 1999; García García, M. J: *El Régimen Jurídico de la Rehabilitación Urbana*. Instituto Alfons El Magnanim. Diputación de Valencia. 1999; Bassols Coma, M: "Conjuntos Históricos y Rehabilitación Urbana: recomendaciones internacionales y normativa autonómica, especial consideración de la Ley de la Comunidad de Madrid sobre Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles a Preservar". Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 4. Diciembre de 2000. Págs. 21 - 52



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Los problemas de la rehabilitación urbanística se derivan de la existencia de espacios degradados que precisan un tratamiento urbanístico adecuado, ocasionado por la existencia de viviendas antiguas<sup>(1641)</sup>, y su contraposición con viviendas de nueva creación en las zonas de crecimiento del núcleo de población<sup>(1642)</sup>. Sobre este particular, el examen de los procesos de rehabilitación se convierten en un elemento imprescindible al estudiar la acción pública administrativa en torno a la vivienda<sup>(1643)</sup>. Y ello por cuanto, debe distinguirse la rehabilitación urbana de la rehabilitación inmobiliaria o de vivienda que ésta comprende.

El Real Decreto 224/89, de 8 de marzo, de Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda<sup>(1644)</sup> trató de responder a esta problemática. Esta norma se refiere en su Exposición de Motivos al Real Decreto 1494/87, de 4 de diciembre, que aprobó el Plan Cuatrienal 1984 -1987. Plan Nacional, que como veremos<sup>(1645)</sup> prestó especial atención a la Rehabilitación Urbana.

Resulta de interés delimitar la descripción de realiza la norma cuando viene referida a los procesos de rehabilitación y señala que entienden por actuaciones protegibles de rehabilitación aquellas que

---

(1641) En cuya degradación como veíamos incidió de manera importante la Ley de Arrendamiento Urbano de 1964, motivando la existencia de edificaciones ruinosas en el centro histórico de nuestras ciudades. De hecho, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 no preveía la exigencia de una política de rehabilitación Urbanística. La ley de 1956 no estaba pensada para la rehabilitación sino para el crecimiento más o menos rápido de las ciudades.

(1642) El concepto de núcleo de población debe ser definido complementariamente a las principales referencias sobre el concepto de vivienda.

(1643) Más adelante habrá ocasión de estudiar con detenimiento los referentes jurídicos y jurisprudenciales de la rehabilitación urbanística en España, así como la preservación del patrimonio histórico y edificado.

(1644) BOE de 8 de marzo de 1989, núm. 57.

(1645) Sobre cuyos contenidos volveremos en el Capítulo siguiente

habiendo obtenido la calificación provisional de rehabilitación, tengan por objeto obtener la "adecuación estructural y funcional de un edificio"<sup>(1646)</sup>. Así mismo señala que se posee la adecuación estructural y funcional cuando se presentan condiciones suficientes respecto a seguridad constructiva, de forma que esté garantizada la estabilidad, resistencia, firmeza y solidez del edificio, y adecuación funcional, cuando reúne condiciones suficientes respecto de accesos, están guardados frente a la lluvia y humedad, aislamiento térmico, redes generales de agua, gas, electricidad telefonía y saneamiento acabados generales y seguridad frente a accidentes y siniestros".

Se considera que debe obtener la adecuación de habitabilidad de las viviendas, cuando se encuentre situada en un edificio que posea adecuación estructural y funcional y presente además unas condiciones mínimas respecto a la superficie útil y programa, distribución interior, instalación de agua, electricidad, y en su caso, de gas, ventilación iluminación natural, y aireación, aislamiento térmico, servicios higiénicos e instalaciones de cocina y acabados interiores.

Continúa el precepto describiendo las actuaciones sometidas al régimen de rehabilitación señalando que serán aquellas: "obras de mejora que posibiliten en las viviendas ahorro de consumo energético o permitan:

- La adaptación a la normativa vigente en materia de agua, gas o electricidad,
- La instalación de antena colectiva,
- La protección contra incendios o saneamiento.
- La adecuación de viviendas y accesos a las mismas de forma que permita el uso por personas con minusvalía, siempre que se cumplan lo establecido en la normativa aplicable a la materia.

---

(1646) Art.7 del Real Decreto 224/89

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

- La ampliación del espacio habitable de la vivienda mediante obras de nueva construcción o a través de cerramientos de terrazas y otros espacios exteriores, siempre que la superficie útil resultante en total no exceda de 90 metros cuadrados.
- Las obras complementarias de las actuaciones de rehabilitación, siempre que el inmueble rehabilitado, presente condiciones de adecuación estructural y funcional.

Con posterioridad, el régimen de rehabilitación de viviendas se reguló en los Artículos 29 a 50 del RD 2190/95<sup>(1647)</sup>, se sigue el mismo régimen jurídico que la promoción privada, en cuando a los cauces procedimentales para materializar dicha política se remite al Convenio interadministrativo. Así el Art. 29 de la norma señala lo que se deba entender en tanto presente un contenido básico como actuación protegible:

“A los efectos del presente Real Decreto tendrán la consideración de actuación protegible en materia de rehabilitación, las siguientes:

- La Rehabilitación de Áreas
- La Rehabilitación de edificios
- La adecuación de habitabilidad de la vivienda
- La rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda.
- La adecuación de equipamiento comunitario primario”.

De especial interés resulta la expresión contenida en lo que se entienda como Área de Rehabilitación. Pero no es este el lugar de

---

<sup>(1647)</sup> Norma a la que nos referiremos con mas detenimiento en el Capítulo siguiente porque da cuerpo al Plan Nacional de Vivienda 96-99.

ocuparse del concepto y caracteres del área de rehabilitación integrada, aislada, o protegidas, según la terminología que pueda utilizarse.

En el ámbito autonómico destaca la actividad de la Comunidad Valenciana así el Decreto 232/92, de 28 de diciembre, sobre Ayudas a la Rehabilitación Estructural de Vivienda; Decreto 27/93, de 22 de febrero por el que se declara el Área de Rehabilitación Urbana del Centro Histórico de Alicante y el Decreto 35/93, de 8 de marzo, sobre aplicación Programa de renovación urbana con interés Histórico arquitectónico o ambiental<sup>(1648)</sup>.

### 6º. LA REHABILITACIÓN INMOBILIARIA COMO ACTUACIÓN PROTEGIBLE EN VIVIENDA Y SU PROYECCIÓN EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE VIVIENDA

Las actuaciones administrativas en rehabilitación de Vivienda tendrán, por tanto, distinto tratamiento según que provengan de los desarrollos de los Planes de Vivienda tanto Estatales como Autonómicos, y por tanto puedan calificarse como una actuación protegible, o si por el contrario se trata de una medida administrativa adoptada al margen de los mismos, aunque pueda exigir su correspondiente planeamiento de desarrollo y la intervención de otras Administraciones Públicas en su ejecución.

En Cantabria, la Orden de 27 de agosto de 1997, regula la Tramitación de las Medidas de Financiación de las Actuaciones Protegibles en Materia de Rehabilitación para el período 1996 -99 <sup>(1649)</sup>.

En la Comunidad Gallega, la aprobación del Plan de Vivienda 2002-2005 trajo consigo la aprobación del Decreto 228/2002 de 20 de julio sobre subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación protegida de viviendas en el medio rural<sup>(1650)</sup>. Las razones de dicha norma había que buscarlas en la necesaria modificación del Decreto

---

<sup>(1648)</sup> Boletín Oficial de 15 de marzo de 1993.

<sup>(1649)</sup> BOC de 15 de septiembre de 1997.

<sup>(1650)</sup> Diario Oficial de Galicia de 8 de Julio de 2002., núm. 130.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

304/2000 de 21 diciembre sobre el mismo contenido al hilo del nuevo Plan de Vivienda aprobado por Real Decreto 1/2002 de 11 de enero. Enmarcado por tanto en las actuaciones protegibles del Plan de Viviendas se operaba la integración competencial de la Comunidad Autónoma, no sólo en materia de rehabilitación, sino de reconstrucción de viviendas<sup>(1651)</sup>.

En Murcia el Decreto, de 3 de abril de 1996,<sup>(1652)</sup> reguló las Actuaciones Protegibles para el cuatrienio 1996-1999. El Decreto definía con nitidez el ámbito de aplicación, delimitando que debe entenderse por actuación protegible, para ello remitía a las actuaciones que reuniendo las condiciones del Decreto 2190/95 de 28 de diciembre sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996 -1999 <sup>(1653)</sup>.

La regulación de esta disposición contenía complementariamente la regulación de las actuaciones protegibles con específica referencia a la rehabilitación de edificios. El Art. 29 del Decreto señala lo que se denomina la conservación de las características de los edificios, para que las operaciones de rehabilitación permitan salvaguardar las características propias de la edificación de cada zona y de su entorno.

Destaca asimismo, la Orden de 29 de mayo de 1996 sobre la concurrencia y criterios de subvenciones para determinadas actuaciones de rehabilitación y adquisición de edificios, redacción del

---

<sup>(1651)</sup> Así también Decreto 295/2002 de 17 de octubre sobre subvenciones a fondo perdido para la reconstrucción protegidas de vivienda en el medio rural.

<sup>(1652)</sup> Núm. 13/96 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, Boletín de Murcia de 18 de abril de 1996, núm. 89.

<sup>(1653)</sup> Según el Art. 1º del Decreto éste se encuadraba dentro de los límites presupuestarios y del número de actuaciones a financiar determinados en el Convenio de 29 de enero de 1996, suscrito por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio ambiente. Siendo los destinatarios de las ayudas descritos en el artículo 2.2 los adquirentes, adjudicatarios, y promotores de actuaciones protegibles de vivienda, rehabilitación privada y suelo, ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

planeamiento urbanístico y adquisición de suelo o para la constitución de patrimonios municipales de suelo<sup>(1654)</sup>.

En el caso de Canarias, la Orden de 11 de mayo de 1994, regulaba el procedimiento de concesión de subvenciones para la rehabilitación de inmuebles en el medio rural para ser destinados a alojamientos turísticos.

En Extremadura, el Decreto, de 14 de marzo de 1996, recoge las subvenciones para actuaciones protegibles y para declaración de Áreas de Rehabilitación Integrada.

En Asturias el Decreto 46/97, de 15 de julio por el que se regulan las subvenciones para actuaciones protegibles y para declaración de áreas de rehabilitación Integrada<sup>(1655)</sup>

### 7º. LA SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN LOS DESARROLLOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA

La inclusión de las minusvalías físicas como supuesto de hecho para la exigencia de supresión de barreras arquitectónicas incide también en la configuración tipológica de las viviendas.

El fundamento de esta normativa contemplado en el Art. 49 de la Constitución<sup>(1656)</sup>, se integra en la expresión de la Ley 15/95, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad<sup>(1657)</sup>, siendo además complementaria dicha normativa de las iniciales modificaciones que se

---

<sup>(1654)</sup> Boletín Oficial de la Región de Murcia de 5 de junio de 1996, núm. 129.

<sup>(1655)</sup> Boletín Oficial del Principado de Asturias de 11 de agosto de 1997 y que modificó el Decreto de 14 de marzo de 1996.

<sup>(1656)</sup> Precepto que establece como un Principio Rector de la Política Social y Económica de los Poderes Públicos el de llevar a cabo una política de integración de las personas con discapacidad amparándolas especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos. Complementariamente la Ley 13/82, de 7 de abril, sobre Integración Social de los Minusválidos se ocupa de la movilidad y barreras arquitectónicas.

<sup>(1657)</sup> BOE núm. 129 de 31 de mayo

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

introducían en: la Ley 3/90, de 21 de junio, de modificación de la Ley 49/60 de Propiedad Horizontal que suaviza el régimen de adopción de Acuerdos por las Juntas de Propietarios para la realización de obras de supresión de barreras arquitectónicas; la Ley 29/94 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos que en su Artículo 24 faculta a los arrendatarios con minusvalía a efectuar reformas en el interior de la vivienda para mejorar la habitabilidad.

Complementariamente, es preciso destacar que las políticas de protección específicas inciden indirectamente en la salvaguarda del derecho a la vivienda, desde el contenido de la Exposición de Motivos de las normas que directamente se preocupan del problema por la importancia de la función social de la propiedad (Art. 33 CE).

En el mismo sentido destaca el Real Decreto 335/80, de 25 de enero, por el que se regula la reserva y situación de las Viviendas de Protección Oficial destinadas a minusválidos<sup>(1658)</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido asimismo en la importancia de la salvaguarda de los Principios Rectores de la Política Social y Económica desde la protección a los disminuidos físicos y sensoriales como aparece reconocido en el Art. 49 de la Constitución<sup>(1659)</sup>.

---

(1658) BOE de 28 de febrero de 1980, núm. 51

(1659) Entre otras destáquese la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1986, (RJ 4396) cuyo ponente fue el Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro. En la que se manifiesta de especial interés la consideración del Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia al referirse en primer término a las relaciones entre el Art. 9.2 de la Constitución y el artículo 14 en relación a la salvaguarda del principio de igualdad. Con relación a la previsión contenida en relación a los Principios Rectores de la Política Social y Económica, debe destacarse que este "a pesar de estar incluido entre los principios rectores no es una norma programática que limite su eficacia al campo de la retórica política o de la estéril semántica de una declaración demagógica. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso *Trop versus Duller*, las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno de nuestra Nación. Son regulaciones de gobierno. Y esta doctrina- afirma González Navarro- aunque establecida por un Tribunal

La actuación administrativa respecto de la eliminación de barreras arquitectónicas ha exigido la elaboración de un Plan sobre accesibilidad<sup>(1660)</sup> que permita la adecuada sinergia entre las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencia en la materia.

En lo que respecta a los desarrollos autonómicos sobre la cuestión se pueden citar los siguientes:

La Ley foral 4/88 de la Comunidad Foral de Navarra de 11 de julio sobre Supresión de Barreras Físicas y Sensoriales<sup>(1661)</sup>.

De interés resulta la Ley 8/97 de 18 de junio de Promoción de las Accesibilidad en Extremadura<sup>(1662)</sup>, que establece como ámbito de aplicación, las actuaciones en el planeamiento, gestión, y ejecución en materia de urbanismo, edificación, ya sean de nueva construcción o de rehabilitación, así como en transportes o comunicaciones<sup>(1663)</sup>. El Art. 40 de la Ley establece medidas de control para el cumplimiento de la misma, estableciendo que la aprobación de los instrumentos de planeamiento y de su ejecución, así como para la concesión de las preceptivas licencias y autorizaciones municipales. Siendo que la falta de este requisito implicaría la nulidad de pleno derecho.

---

extranjero con referencia a la Constitución de su país es perfectamente trasladable a nuestro ámbito para subrayar el sentido de los artículos 9.1 y el número 3 de la Disposiciones Derogatoria de la Constitución Española. El supuesto de hecho de la sentencia atiende al problema planteado por el no cumplimiento de una norma urbanística que establecía la supresión de las barreras arquitectónicas. Ello permite al Tribunal Supremo, en el Fundamento Jurídico Tercero y último hacer referencia a la normativa básica de régimen local, al señalar el cumplimiento del Art. 18.g) de la Ley de Bases de Régimen Local

<sup>(1660)</sup> Sobre el debate en torno a la supresión de las Barreras Arquitectónicas así como sobre el anuncio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la elaboración de un Plan de Accesibilidad puede verse; Margro Servet; "El debate sobre la eliminación de las barreras arquitectónicas en la propiedad horizontal". El Consultor Inmobiliario. Año 3, Núm. 30. Diciembre 2002. Págs. 3-9.

<sup>(1661)</sup> Boletín Oficial de Navarra núm. 86, de 15 de julio.

<sup>(1662)</sup> Boletín Oficial del Estado de 2 de agosto de 1997, núm.188.

<sup>(1663)</sup> Artículo 2º



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

La Ley aparte las medidas contenidas en el título VII incorpora un régimen sancionador específico, y la creación de un Consejo para la Promoción de la Accesibilidad con la finalidad de la consecución del objeto de la Ley<sup>(1664)</sup>.

La referencia a procedimiento sancionador que se desprende del enunciado de la Ley se completa con la Disposición Adicional Segunda, que establece la posibilidad de que se promuevan campañas educativas dirigidas a la población, con el fin de sensibilizar a toda la población en materia de accesibilidad.

Esta norma ha sido desarrollada recientemente por el Reglamento aprobado por Decreto 8/2003 de 20 enero<sup>(1665)</sup>, cuya exhaustividad en el tratamiento de la accesibilidad así como previsiones ha completan el régimen de protección a la accesibilidad en esta Comunidad Autónoma.

En este mismo sentido destaca la Ley 20/91 de la Comunidad Autónoma de Cataluña de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de las Barreras Arquitectónicas<sup>(1666)</sup> y el Decreto 314/92 de 24 de noviembre, que regula el régimen de subvenciones para la adquisición de viviendas adaptadas o de fácil adaptación, destinadas a personas con disminución, siempre que no se trate de Vivienda de Protección Oficial. En estas ayudas, los beneficiarios son los propios minusválidos, así como las entidades privadas sin ánimo de lucro que se dediquen a la ayuda asistencial de aquellos<sup>(1667)</sup>.

---

<sup>(1664)</sup> La Ley establece complementariamente la vinculación de los planes general de ordenación urbana las normas subsidiarias, y demás instrumentos de planeamiento y ejecución que los desarrollen así como los proyectos de urbanización y de obras ordinarias, (disposición adicional cuarta), así como la determinación de que la legislación sectorial que afecten a esta materia contengan previsiones sobre la supresión de barreras arquitectónicas (Disposición Adicional octava.), complementando el criterio de adaptación para los planes generales de ordenación Urbana. (En la Disposición Transitoria segunda de la Ley).

<sup>(1665)</sup> Boletín de Extremadura de 20 de febrero

<sup>(1666)</sup> BOE núm. 307, de 24 de diciembre

La normativa Gallega sobre Barreras Arquitectónicas encuentra inicial expresión en el Decreto 286/92 de 8 de octubre que contiene específica previsión de protección de las viviendas y las barreras arquitectónicas. En lo que se refiere a las medidas de fomento ideadas para facilitar la ejecución de las previsiones normativas, se pospone la regulación a una futura norma que fije el régimen de ayudas destinadas a la realización de las adaptaciones exigidas.

En Andalucía la normativa sobre barreras arquitectónicas se contiene en el Decreto 72/92 de 5 de mayo que tiene un campo de aplicación mayor que el Decreto Gallego, no vinculando sólo a la edificaciones e instalaciones independientes de la Administración Autonómica y a los instrumentos de planeamiento financiados total o parcialmente con fondos públicos, sino que se extiende al terreno privado. Se aplica en consecuencia a todos los edificios cuyo uso implique una concurrencia de público e incluso a los edificios destinados a vivienda (sean de promoción pública o privada) en lo referente a las características de sus espacios exteriores, dotaciones y elementos comunes. El régimen de las ayudas para minusválidos contenida en el decreto de la Junta de Andalucía, se establece a partir de un sistema de preferencias en la obtención de las ayudas, beneficiando las actuaciones protegidas por el Decreto<sup>(1668)</sup>.

---

(1667) En cuanto a la subvenciones consisten en un tanto alzado, variable según el número de disminuidos que deben ocupar la vivienda.

(1668) El resto de la legislación autonómica tiene como referencia: la Ley 5/94 de 19 de Julio de la Comunidad Autónoma de la Rioja, de Supresión de Barreras Arquitectónicas y Promoción de la Accesibilidad (Boletín Oficial del Estado de 27 de agosto, núm. 205); la Ley 1/94 de 24 de mayo de la Comunidad Autónoma de Castilla -La Mancha de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas (Boletín Oficial del Estado de 9 de Febrero de 1995, núm.34.); la Ley 5/95 de 6 de abril del Principado de Asturias de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (Boletín Oficial del Estado de 23 de junio de 1995, núm. 149), norma desarrollada por Decreto 37/2003 de 22 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de las Barreras en los Ámbitos Urbanístico y Arquitectónico (BOPA de 1 de Junio de 2003); la Ley 5/95, de 7 de abril, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de condiciones de Habitabilidad en Edificios de Viviendas y Promoción de Accesibilidad General (Boletín Oficial del Estado de 2 de Junio, núm.131); la Ley 8/95 de 6 de abril de la Comunidad Autónoma de Canarias, de Accesibilidad y Supresión de las Barreras Físicas de la Comunicación (Boletín Oficial del Estado de 23 de mayo de 1995, núm. 122);

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

### 8º. LAS TÉCNICAS DE ARTICULACIÓN COMPETENCIAL EN LA ACCIÓN PÚBLICA SOBRE VIVIENDA

Las competencias estatales sobre suelo examinada así como las correspondientes atribuciones competenciales al Estado en materia de Vivienda, amén del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de su competencia exclusiva sobre la materia, pusieron de manifiesto la necesidad de arbitrar mecanismos de relación y ejecución de las mismas en cuya reducción a la unidad de acción tuvo expreso protagonismo la técnica convencional, así como la creación de órganos administrativos que asumieran funciones de coordinación. Y con independencia de la previsible institucionalización de conferencias sectoriales<sup>(1669)</sup> al hilo del contenido del artículo 5 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92 de 26 de noviembre).

Respecto de la creación de órganos administrativos se examinará la existencia del RD 1512/92 de 14 de diciembre que creó la Comisión General para la Vivienda y la edificación, y la Comisión Estatal de Seguimiento del Plan de vivienda regulada en el Art. 51 del RD 1932/91 (Plan de vivienda 1992-95) y prorrogada para el Plan 1996-99 por el Art. 61 del RD 2190/95<sup>(1670)</sup>.

Así mismo la distinción entre la actividad de fomento de la Administración Pública a los efectos de la delimitación de competencias

---

la Ley 8/97 de 20 de agosto sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras arquitectónicas de Castilla y León; Decreto 61/90 de 6 de Julio de 1990 sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en Cantabria; Ley de 5 de mayo de 1998 de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación Valenciana

<sup>(1669)</sup> En este sentido resulta de especial interés el acuerdo sobre suelo y vivienda, adoptado en el seno de la Conferencia Sectorial de 22 de enero de 2003, sobre el que volveremos en el capítulo siguiente y que materializa la necesidad de llevar a cabo un acuerdo de colaboración y actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia.

<sup>(1670)</sup> Sobre los desarrollos de los Planes de Vivienda volveremos en el capítulo siguiente.

de la Administraciones Públicas de la actividad prestacional ha permitido delimitar otro título competencial, de competencia exclusiva a favor de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia de promoción de viviendas. Ha afirmado el profesor Beltrán de Felipe<sup>(1671)</sup> que el Estado ya no realiza promoción pública de viviendas. Debe tenerse en cuenta en este sentido la novedad introducida en el RD 2190/95 sobre la cofinanciación (Art. 22<sup>(1672)</sup>). Referido a la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para que promuevan viviendas. Colaboración que se instrumenta a través de un conjunto de convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

### **A. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La puesta en marcha de las políticas de intervención administrativa ya sea a través de la ejecución de actuaciones protegibles estatales sobre vivienda o la financiación de la misma, en materia de rehabilitación exigió la firma de convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>(1673)</sup>, cuestión esta que

---

(1671) Sobre este particular puede verse Beltrán de Felipe Vivienda: “*Régimen General*”. En *El estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. Vol. IV. Edit. Ramón Areces. En colaboración con el Central Hispano y el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. 1997 (Primera Edición). Pág. 3732

(1672) “El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, cofinanciará en la medida en que ello se acuerde en los convenios con las comunidades autónomas, el coste de la promoción de viviendas calificadas como de promoción pública cuyos destinatarios. Tengan unos ingresos ponderados que no excedan de 2.5 veces el salario mínimo interprofesional o de los que establezca la normativa propia de la Comunidad Autónoma. (que señala en el apartado 4ª) “ La cuantía máxima de la cofinanciación estatal, será del 40% de su coste cuando las viviendas se Destine a alquiler y de un 25% si se ceden en venta. A estos efectos el coste máximo computable por metro cuadrado de superficie útil, será igual l 90% del módulo ponderado vigente aplicable en el año en que se inicien las viviendas. El abono de la cofinanciación estatal podrá fraccionarse haciendo efectivo hasta el 30% de la subvención al inicio de la obra, según convenio entre ambas administraciones.”(Art. 22 RD 2190/95)

(1673) Ibañez Bull, P: "Los Convenios entre Comunidades Autónomas". Revista de Administración Local y Autonómica. Núm. 274-275.(Mayo-Diciembre de 1997). Págs 487-502.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

como proyección del principio de colaboración entre administraciones Públicas, incidía en la mejora de las relaciones interadministrativas. Sin ánimo de exhaustividad se examinarán a lo largo del presente trabajo algunos de los convenios interadministrativos relevantes, así como su proyección ya fuera en promoción, como en ejecución de actuaciones concretas de carácter inmobiliario. La relación, ejemplificativa, revelará dispersión de materias objeto de atención tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas orientadas en un porcentaje elevado de los casos a operaciones de rehabilitación urbana, o financiación de actuaciones protegibles, que no necesariamente se enmarcan en el Plan de Viviendas vigente en el momento.

### **B. LA COMISIÓN GENERAL PARA LA VIVIENDA Y LA EDIFICACIÓN Y LA CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y SUELO DE 22 DE ENERO DE 2003**

El acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de abril de 1992, creó la Comisión General de Vivienda y Edificación como órgano especializado para la revisión de la normativa vigente en materia de vivienda y suelo residencial, la forma jurídica adoptada para su creación fue el Real Decreto 1512/92 de 14 de diciembre<sup>(1674)</sup>, las funciones que asume la comisión aparecen descritas en el artículo 2 del Real Decreto resumiéndose fundamentalmente en:

- La elaboración de propuestas de revisión coordinada de las normas vigentes en materia de vivienda y edificación que serían remitidas a las Administraciones competentes.
- Las competencias atribuidas a la Comisión Técnica de Acreditación<sup>(1675)</sup>.

---

(1674) Boletín oficial del Estado de 31 de diciembre de 1992, núm. 314 y que afecta al Real Decreto 1230/89 de 13 de octubre relativo a la Comisión Técnica de Acreditación así como al Real Decreto 1932/91 en lo relativo a la misma Comisión.

(1675) Comisión que había sido creada por Real Decreto 1230/89 de 13 de octubre, que en el artículo 2 afirmaba: "Se constituye la Comisión Técnica de

- La realización de los trabajos sobre vivienda y edificación que la propia comisión de interés.

Se establecía asimismo que la Comisión General para la Vivienda y Edificación informase a la Conferencia Sectorial de Vivienda sobre el Desarrollo de sus actividades y propuestas. La composición de la Comisión de General Vivienda integraba la participación de la Administración General del Estado, representación de las Comunidades Autónomas, y representación de la Administración Local.

Pero junto a esta Comisión de Vivienda el debate suscitado con motivo de la escalada alcista del precio de la vivienda en Diciembre de 2002, se tradujo en la creación de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo.

La Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo de 22 de enero de 2003 establecería la necesidad de propiciar un gran Acuerdo de colaboración y actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los aspectos relacionados con el suelo y la vivienda. Así vino a introducir modificaciones respecto de la normativa sobre suelo y de la normativa sobre vivienda. Respecto de la modificación de la normativa sobre Suelo, la Conferencia previó modificaciones que enmarcadas en al tramitación del Real Decreto 4/2000, abordasen tanto la clasificación del suelo, como el método de valoración de cada clase y categoría de suelo, estableciendo un adecuado régimen transitorio.

Así mismo, respecto de la normativa urbanística, la Conferencia Sectorial hizo objeto de atención la incidencia de los Patrimonios de Suelo de las Administraciones Públicas tanto Estatal como

---

Acreditación como órgano para la coordinación de las actuaciones en materia de control de calidad de la edificación", y cuya composición integraba representación de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, un representante de cada una de las Comunidades Autónomas que decidan integrarse en dicha comisión. En cuanto a la competencia a asumir se centraba en la calidad de la edificación, siendo especialmente interesante la lectura del artículo 4ª del Real Decreto que cifraba las funciones en el establecimiento de las diferentes áreas técnicas de acreditación de laboratorios para el control de calidad de la edificación, así como elaborar el proyecto de disposiciones reguladoras específicas para cada áreas técnica de acreditación.

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

Autonómicos. En particular respecto del procedimiento a seguir para la enajenación del mismo (esto es la subasta de suelo), con independencia de la existencia o no de un convenio urbanístico. Así, en la Conferencia Sectorial se señala que “la determinación de criterios rectores de las Actuaciones de las Administraciones Públicas Estatal y Autonómicas en tales procesos podría constituir un instrumento útil y eficaz para favorecer tanto la política de vivienda, como la política urbanística y de infraestructuras”.

Respecto de la normativa sobre Vivienda, el acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial atiende a la modificación del Real Decreto 1/2002 de 11 de enero<sup>(1676)</sup>, por el que se establece el Plan Nacional de Viviendas 2002-2005, con efectos a partir del programa de 2003. La razón que motivaría dicha modificación es en el tenor del texto del Acuerdo la necesidad de establecer una nueva modalidad de municipios singulares entre los del Grupo A, en los que el precio máximo de adquisición por metro cuadrado de superficie útil, de las viviendas existentes citadas en el Capítulo IV del Real Decreto. Así, éste precio se incrementaría en un 40% respecto del precio máximo establecido con carácter general. Como consecuencia de lo cual la cuantía máxima del préstamo cualificado sería del 80% del nuevo precio.

La Conferencia Sectorial adoptó también propuestas de enorme interés ligadas a la necesidad de agilizar “los procedimientos necesarios para transformar el suelo”, las razones de dichas reformas orientadas a la disminución del precio de la vivienda, abogaban por la simplificación administrativa en la gestión pública, que como veremos había sido ya caballo de batalla en anteriores reflexiones ministeriales<sup>(1677)</sup>.

---

<sup>(1676)</sup> Sobre los Planes de Vivienda y su incidencia en la política de Vivienda volveremos en el Capítulo siguiente.

<sup>(1677)</sup> Me remito en este punto a los desarrollos contemplado por la Comisión de Expertos de Urbanismo que abrió el debate de la reforma de la Legislación urbanística en 1995



Así, señala el Acuerdo:

“En todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones Públicas a las que no competa su aprobación, o por los particulares, quedarán aprobados definitivamente por el transcurso del plazo de seis meses, o del que, en su caso, se establezca como máximo por la legislación autonómica para su aprobación definitiva, contados desde su presentación. Todo lo anterior se entenderá siempre que se garantice la intervención de la Comunidad Autónoma conforme a su legislación y se hubiere efectuado el trámite de información pública, solicitado los informes que sean preceptivos de conformidad con la legislación aplicable y transcurrido el plazo para emitirlos, trámites que podrán efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

Con la misma finalidad de fondo de conseguir reducir el precio de la vivienda el Acuerdo contempla medidas que llevan a la puesta de más suelo en el mercado, mediante la objetivización de la clasificación del suelo no urbanizable, y la agilización en la gestión del suelo Urbanizable, incorporando además como propuesta la instauración del silencio positivo respecto del otorgamiento de licencias y en general de la actividad urbanística<sup>(1678)</sup>.

Además, el Acuerdo de la Conferencia Sectorial, contempló concretas medidas ligadas a la normativa sobre Vivienda, pues integró con acierto las medidas de suelo con las de Vivienda en la conciencia de recuperar la ordenación integral del espacio que la cuestión demanda. Respecto de la actuación Administrativa en Vivienda, sus determinaciones se vincularon al vigente Plan Nacional de Vivienda 2002-2005, cuyo desarrollo vendrá a exigir, los correspondientes

---

(1678) Esta medida contemplada en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial, llega cuando Comunidades Autónomas habían cuestionado justamente la aplicación del Silencio positivo en el otorgamiento de licencias de edificación. Caso de la Comunidad de Madrid, vía Ley 9/2001, o la más reciente Ley 7/2002 de la Comunidad Autónoma Andaluza.



## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

convenios Estado- Comunidades Autónomas a los efectos de la financiación y con integración de las Entidades financieras, que permitan la formalización de los créditos y apliquen los tipos de interés subsidiados contemplados en la norma. No es ajeno a nuestro interés por su enorme importancia la apreciación contenida respecto de los Patrimonios de Suelo Público, cuya adecuada gestión, exige no sólo la coordinación y sinergia de los actores públicos y privados sino la puesta en valor de un adecuado mecanismo de control respecto del destino final del suelo, so pena de acabar integrando el círculo de la especulación sobre suelo. El acuerdo de la Conferencia Sectorial, con ser importante tiene una proyección limitada, pues como veíamos serán las Comunidades Autónomas las que deban formalizar la adecuación de sus compromisos en sus disposiciones normativas, modificando si es preciso la legislación aprobada, y corresponde al Estado introducir las modificaciones precisas en la Ley 6/98, para hacer efectivo dicho acuerdo, en el ámbito de sus competencias<sup>(1679)</sup>. Entendemos no obstante y precisamente por ello que el debate se cerró en falso<sup>(1680)</sup>.

Por último, con el cambio de gobierno operado en marzo de 2004, se ha vuelto a retomar la necesidad de llevar a cabo un pacto por el Suelo y la Vivienda que implique la participación de todas las Comunidades Autónomas. Por ello, la Ministra de la Vivienda, ha anunciado que convocará una nueva Conferencia Sectorial sobre

---

(1679) El texto ha abogado en este sentido por la transparencia de los Aranceles de Notarios y Registradores; por la modificación de la legislación, sobre arrendamientos urbanos para dar mayor protección al arrendador frente al arrendatario, y en aras de la ordenación del crédito mejorara las condiciones financieras de los préstamos hipotecario dentro de la unidad de mercado, adoptando medidas de carácter fiscal y arancelario.

(1680) Si bien la preocupación latente por la resolución del mismo ha originado algunos documentos de interés. Así, la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista de 31 de enero de 2003 sobre el establecimiento de medidas en la valoración del suelo para favorecer el acceso a la vivienda y combatir la especulación (Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados, Serie B, n.º 300 - I, de 31 de enero de 2003)

## CAPÍTULO VII

---

vivienda<sup>(1681)</sup>, en la que se tratará el Pacto por el Suelo y la Vivienda, y se preparará la puesta en marcha del anunciado Plan de choque de la Vivienda que sentará las bases del desarrollo del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, sobre el que volveremos en el Capítulo siguiente. A esta Conferencia Sectorial si acudirán País Vasco y Navarra, que estuvieron ausentes por razones políticas de la Conferencia de 2003.

---

(1681) <http://es.biz.yahoo.com/040526/4/3fr4z.html>

## II. LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA CONCRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE VIVIENDA

---

## **CAPÍTULO VIII**

**LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DELIMITACIÓN  
DE LAS ÁREAS DEMANIALES NO EDIFICABLES EN EL  
PROCESO EDIFICATORIO, Y LA PROMOCIÓN FINANCIACIÓN,  
Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS. SUS EFECTOS INDUCIDOS  
SOBRE EL MERCADO DE LA VIVIENDA**

## **I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO**

El Ordenamiento Jurídico establece un conjunto de premisas para la edificación de vivienda que obedecen a los imperativos contenidos en la legislación con incidencia en el territorio. La edificación de vivienda precisa de una localización territorial que tome en consideración entre otras: las vías de comunicación existentes o previstas, los efectos derivados de su proximidad a espacios de dominio público, la definición de un modelo territorial más amplio en el que la localización, y la incidencia sobre el entorno en los aspectos vinculados a la protección ambiental y paisajística del mismo. Por ello, iniciamos el presente Capítulo prestando atención a cuales son los condicionantes, que desde la legislación sectorial reguladora del dominio público<sup>(1682)</sup>, inciden en la promoción y edificación de vivienda.

### **1º. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE Y LOS CONDICIONANTES DERIVADOS DE SU REGULACIÓN**

#### **A. LIMITACIONES A LA EDIFICACIÓN EN LAS COSTAS**

La Ley de Costas Ley 22/88 de 28 de julio al establecer la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo terrestre, determina la intangibilidad del dominio público marítimo terrestre, servidumbres y limitaciones a la edificación de

---

(1682) La Ley 33/2003 de 3 de noviembre (BOE de 4 de noviembre), de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ofrece en los Artículos 5 y 6, una síntesis conceptual de los bienes de dominio público:

“Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución”.

Respecto del Dominio Público Local, puede verse: Gallardo Castillo, M. J: *El Dominio Público Local: procedimientos administrativos, constitutivos y de gestión*. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid 1995.

viviendas, limitaciones que tienen carácter de normativa mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas<sup>(1683)</sup>.

Así, en la servidumbre de protección, que la norma establece en una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar<sup>(1684)</sup>, se prohíbe la construcción de edificaciones destinadas a residencia o habitación<sup>(1685)</sup>. Prohibición que admite excepcionarse previo Acuerdo de Consejo de Ministros para el supuesto de que concurriese “excepcional importancia”, y “razones económicas justificadas”, que justificasen su ubicación en el litoral. Este precepto requiere integrar la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91 de 4 de julio<sup>(1686)</sup>, que determina que es la legislación urbanística autonómica la que debe incorporar los estándares urbanísticos del artículo 25.3, con el complemento del correspondiente instrumento de planeamiento municipal en sus determinaciones, y de las Ordenanzas de Edificación y uso del suelo.

Como complemento a las limitaciones impuestas por la Ley de Costas, la edificación en las costas requiere de conformidad con el Artículo 112 de la Ley de Costas, de la evaluación de impacto ambiental.

### ***B. LIMITACIONES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA EN LOS PUERTOS***

Las infraestructuras portuarias, se regulan y ordenan por la Ley de Puertos 27/92 de 24 de noviembre Puertos del Estado y la Marina

---

(1683) Artículo 21.3 de la norma.

(1684) Artículo 23 de la Ley.

(1685) Artículo 25.1.b) de la Ley. Sin que puede autorizarse la construcción de vivienda en dicha zona ni mucho menos adquirirse dicha facultad por silencio positivo en la solicitud de licencia como señala la STS de 4 de febrero de 2002.(RCJ 2002, 5348) Ponente: Excmo. Sr. D: Garzón Herrero. Sentencia que analiza la infracción urbanística cometida por la edificación de vivienda en la zona de servidumbre de protección de las costas, en Canarias.

(1686) Ponente: Excmo. Sr .D. Francisco Rubio Llorente. BOE de 29 de julio de 1991.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Mercante<sup>(1687)</sup> que ha sido objeto de modificación y reforma por Ley 62/97 de 26 de diciembre<sup>(1688)</sup> y por la Ley 48/2003 de 26 de noviembre de régimen económico y prestación de servicios de los Puertos de interés General <sup>(1689)</sup> modificada por Ley 63/2003<sup>(1690)</sup>.

La utilización del espacio portuario debe hacerse en el tenor de la Ley de conformidad con los usos previstos por el artículo 94 de la Ley<sup>(1691)</sup>, y en el párrafo tercero del mismo precepto prohíbe:

“3. Están prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones”.

En el Artículo 18 se establece la conexión entre la ordenación del espacio portuario y la ordenación urbanística, mediante la consideración de los puertos como Sistema General Portuario<sup>(1692)</sup>.

---

<sup>(1687)</sup> BOE de 25 de noviembre de 1992.

<sup>(1688)</sup> BOE de 30 de diciembre de 1997.

<sup>(1689)</sup> BOE de 27 de noviembre de 2003 Núm. 284º Que en su Disposición Final 6º de la Ley prevé la redacción de un Texto Refundido sobre Puertos.

<sup>(1690)</sup> Esta norma ha sido objeto de reciente modificación por la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2004, (BOE de 31 de diciembre de 2003), Artículo 45.3, en relación a la derogación de la disposición final tercera de la Ley. (Artículo 108 y 109).Modificación que incorpora la obligación de la prestación con la obligación de servicio Público.

<sup>(1691)</sup> El artículo 94 de la Ley ha establecido los usos del dominio Público portuario permitidos:

- “A tal efecto, tienen la consideración de usos portuarios los siguientes:
- a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios básicos y otras actividades portuarias comerciales.
  - b) Usos pesqueros.
  - c) Usos náutico-deportivos.
  - d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores”.

<sup>(1692)</sup> Señala el precepto:

Respecto de los usos permitidos en este espacio sólo una excepción establece la norma para permitir el uso residencial o de edificación de vivienda. El supuesto se contempla en el artículo 94.1 de la Ley 48/2003 y hace referencia a la posibilidad de que determinados terrenos que hayan perdido su funcionalidad o quedado en desuso, o idoneidad técnica para la actividad portuaria puedan albergar usos no permitidos en la Ley para el dominio Público portuario, configurando espacios dentro del mismo que aporten equipamientos “culturales, recreativos, certámenes feriales, exposición y otras actividades culturales no portuarias”. Aunque la Ley al no citar en este punto la ocupación con carácter de residencia o vivienda, que pudiera dar a entender que ésta está comprendida entre los usos complementarios a ubicar en este espacio, si presenta conformidad con el planeamiento especial del puerto, y no afecta al desarrollo futuro del puerto, y a las operaciones de tráfico portuario. Esto, es con las adecuadas medidas de seguridad, para no impedir la funcionalidad del espacio en que se encuentra inmersa<sup>(1693)</sup>. Lo cierto es que, las necesidades ligadas a la utilización del suelo con uso residencial o para edificación de vivienda, exigen, una previa integración de infraestructuras que harían a nuestro

---

“Para atender a la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales, y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicios de los puertos estatales como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria”.

<sup>(1693)</sup> funcionalidad que ha sido expuesta por la doctrina al referir la utilización del espacio portuario. En particular: Jiménez de Cisneros Cid: “La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 145.bis. 1995. Págs. 55 y ss; “Los puertos en el territorio; la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 40/98 de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998”, en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 160 de Marzo de 1998. Págs 11-47; Marroquin Mochales; “Utilización del dominio público portuario; autorizaciones y concesiones. Régimen Económico” en *Revista de Derecho Urbanístico*. Núm. 145. Bis. 1995. Madrid. Págs 123 y ss; Boquera Oliver: “La Edificación en los puertos”. *Revista de Derecho Administrativo* .REDA núm. 80, Madrid. 1993, Págs 613 y ss; Menéndez Rexach; “El dominio público portuario estatal.” en *Revista de Derecho Urbanístico*, Núm. 145. Bis. 1995. Madrid. Págs 79 y ss; Sánchez Blanco, A: “La gestión de los puertos de Interés General. Actividad comercial y dominio Público”. En *Revista de Estudios de la Administración Local*. Num. 290. Septiembre- Diciembre 2002. Págs. 11- 28.



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

juicio inviable la desafectación del espacio dedicado al dominio público portuario para dar entrada a un uso edificatorio o residencial. Toda vez, que para la ubicación de un posible uso hotelero existen limitaciones que afectan al incremento de la edificabilidad<sup>(1694)</sup>.

### 2º. LAS PREVISIONES DE LA LEY DE AGUAS COMO CONDICIONANTES PARA LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS

El Real Decreto - Legislativo 1/2001 de 20 de Julio por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de aguas<sup>(1695)</sup> establece, como complemento de las determinaciones civiles, en el Artículo 6º una zona de policía de 100 metros de anchura en la que:

“se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”. Esta zona de policía se medirá desde las márgenes de las riberas entendiendo en el término de la Ley por tal: “Las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces”.

Las razones que justifican dichas limitaciones de utilización del suelo se expresan en el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley al establecer la obligación de que los Organismos de Cuenca den traslado

---

(1694) Artículo 94 de la Ley 48/2003:  
“Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima, debiendo acomodarse a lo dispuesto en el planeamiento urbanístico. En el caso de que las instalaciones de señalización marítima en las que se vayan a autorizar el uso hotelero se ubiquen en una zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, o de 20 metros si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano, la Dirección General de Costas deberá emitir informe previo a la autorización del Consejo de Ministros. Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente sólo podrán ubicarse fuera de la zona de 100 o 20 metros a que se ha hecho referencia”.

(1695) Modificado por la Ley de acompañamiento a los presupuestos Generales del Estado de 2004, Ley 63/2003 que introduce en el artículo 122, modificaciones del artículo 127.2 de la Ley.

a las Administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio de los datos y estudios disponibles sobre avenidas con la finalidad de tenerlos en cuenta en la planificación del suelo, así como en las autorizaciones y usos en zonas inundables. La norma prevé a su vez, la posibilidad de que por Real Decreto se establezcan limitaciones en el uso de la zonas inundables<sup>(1696)</sup>, pudiendo a su vez los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas establecer normas complementarias<sup>(1697)</sup>.

En este sentido, las determinaciones de la Ley de Aguas prevalecen sobre las disposiciones del planeamiento urbanístico, toda vez que la calificación de una zona como inundable, condicionará o limitará necesariamente tanto la calificación de ese suelo como la clasificación del mismo y por consiguiente su destino a la edificación de viviendas o uso residencial.

---

<sup>(1696)</sup> No debe olvidarse que la inadecuación de un terreno para ser urbanizado deriva (artículo 9 de la Ley del régimen del Suelo y Valoraciones) entre otros factores por el potencial riesgo natural existente en el mismo, como sea en este caso el de inundaciones. Así lo ha determinado no solo la legislación sino la jurisprudencia, entre otras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- León de 14 de diciembre de 2001 (RCJM 2001, 1340). respecto del cambio de clasificación del suelo de urbano a no urbanizable de especial protección debido a la constatación de un terreno amenazado por riesgo de inundación. (Ponente: Excmo. .Sr. D: Barbero Alarcia, M. P)

<sup>(1697)</sup> En este marco, las Administraciones Autonómicas han aprobado un conjunto de planes para prevenir el riesgo de inundaciones, ya sea a través de Decreto autonómico, o bien desde su propio desarrollo normativo sobre aguas. Así, la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, acordó por Decreto 54/98 de 10 de marzo la formulación del Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces.(BOJA de 28 de marzo de 1998 núm. 35). Plan cuya aprobación se operó por Decreto 189/2002 de 2 de Julio (BOJA de 3 de agosto de 2002); En Valencia, el Decreto 156/99 de 17 de septiembre aprueba el Plan especial sobre riesgo de inundaciones de la Comunidad Valenciana (BOCV de 29 de septiembre de 1999); En Navarra Decreto Foral 45/2002 de 25 de Febrero por el que se aprueba el plan especial de emergencias ante el riesgo de inundaciones de la Comunidad Foral de Navarra (Boletín Foral de Navarra de 1 de mayo de 2002). Por su parte medidas de prevención encontramos también en las Leyes 30/2002 de 17 de diciembre de Protección Civil y Atención de Emergencias en Aragón, Ley 9/2002 de 12 de diciembre de Protección Civil y Gestión de Emergencia de la Generalitat Valenciana; Ley 4/97 de 20 de mayo sobre Protección Civil de Cataluña; Ley 7/90 de 28 de Junio de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid (BOCM de 11 de Julio de 1990).

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

### 3º. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y MEDIO AMBIENTE

#### **A. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

La Ley estatal 4/89 de 27 de marzo<sup>(1698)</sup> sobre Espacios Naturales Protegidos establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, y en particular, las relativas a los Espacios Naturales Protegidos y a la flora y fauna silvestre<sup>(1699)</sup>.

A los efectos de la Ley, por Espacios Naturales Protegidos hay que entender, a: los Parques Nacionales, las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales, y los Paisajes Protegidos<sup>(1700)</sup>. Y ello sin perjuicio de la regulación existente en la legislación de protección de estos espacios en las Comunidades Autónomas.

Para el desarrollo de sus determinaciones esta Ley, opera, con la figura del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, como instrumentos de ordenación de los

---

<sup>(1698)</sup> Modificada por la Ley de acompañamiento a los presupuestos Generales del Estado de 2003, en relación a la gestión de los Parques Nacionales (Artículo 82). Y modificada también por la Ley de Montes a que luego nos referiremos, (Disposición Final Primera de la Ley de Montes Ley 43 /2003). Modificada además por la Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2004, 63/2003 de 30 de diciembre, Artículo 126.

<sup>(1699)</sup> Pueden verse entre otros: Canals Ametller, D. "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos competencias estatales versus competencias autonómica (Comentario en torno a la Sentencia del tribunal constitucional 102/95 de 26 de junio, en relación con la STC 156/95 de 26 de octubre y 163/95 de 8 de noviembre); Laza y Laza, R: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La sentencia 102/95 de 26 de junio, en *Revista Española de la Vida Local y Autonómica*. núm. 271-272 de Julio septiembre de 1996; Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. "Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos." en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 164. Octubre- Diciembre de 1998, Madrid. Págs. 125-158. y de la misma autora, "Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 170, Junio 1999. Págs. 11- 32.; Sosa Wagner, Francisco: "Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas." en *REDA* núm. 38 Madrid (1983). Págs. 343 - 352

<sup>(1700)</sup> Artículo 12 de la Ley 4/89.

Espacios Naturales Protegidos. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que debe contener entre sus determinaciones mínimas las limitaciones generales y específicas con respecto a los usos y actividades que se hayan de establecer en función de la conservación de los espacios y especies a proteger con especificación de las distintas zonas en su caso. Pero sin duda el precepto más importante a los efectos que examinamos lo constituye el Artículo 5 de la Ley 4/89 que establece en el apartado 2º:

“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere, el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de Ordenación Territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a estos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicaran, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes”.

Esto significa, que la planificación sobre ordenación de los recursos naturales prevalece sobre cualesquiera otras planificaciones territoriales, urbanísticas o de vivienda. Lo que implica que salvo que expresamente se permita un uso edificatorio en un espacio protegido, este está prohibido, sin que pueda imponerse como resultado de la ordenación territorial o urbanística. Considerándose ilegal – de existir la licencia municipal emanada al amparo del Plan urbanístico<sup>(1701)</sup>.

---

<sup>(1701)</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 22 de noviembre (RCJm 2003, 352). Ponente: Excmo. Sr .D.: Socias Fuster, Fernando. Este supuesto que contempla el otorgamiento de una Licencia Municipal para construcción de una vivienda unifamiliar aislada en un área de especial interés

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

A ello hay que añadir que la Ley del Suelo ha reservado, en su artículo 9.1, la clasificación de suelo no urbanizable precisamente para esta categoría de suelo de especial protección por valores paisajísticos, ambientales, de riesgos naturales acreditados, y por sus riquezas naturales<sup>(1702)</sup>, interpretado a la luz de la STC 164/2001 de 11 de Julio<sup>(1703)</sup>.

---

(1702) Artículo 9 e la Ley 6/98.

(1703) Que señala, en Fundamento Jurídico 14 de la Sentencia. (Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Garrido Falla):

"La incompatibilidad con la transformación (Art. 9.1 LRSV) no la define la propia Ley, sino que provendrá de los "regímenes especiales de protección" establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el "régimen especial de protección"). Además, tampoco establece el Art. 9.1 LRSV directamente el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial; por lo mismo, serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial) los actos jurídicos susceptibles de cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por último, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un "régimen de especial protección" sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable. En coherencia con lo anterior, debemos negar todo carácter restrictivo al listado de valores y fines determinantes de "regímenes especiales de protección. Los distintos regímenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del Art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo.

Además debemos declarar que las referencias del Art. 9 LRSV a los "planes de ordenación territorial", "legislación sectorial", "planeamiento general" y "planeamiento sectorial", si bien pudieran ser interpretadas como la imposición de concretos instrumentos urbanísticos a las Comunidades Autónomas, de lo que resultaría una vulneración del orden constitucional de competencias, también permiten una interpretación conforme con la Constitución. Es posible entender, en este sentido, que el Art. 9.1 LRSV traslada al ámbito de la clasificación del suelo, y a los efectos de esta Ley, lo ya dispuesto en otros actos jurídicos que tienen por fin la protección de ciertos bienes naturales o culturales ; se puede entender, entonces, que la referencias a la "legislación sectorial", "planes de ordenación territorial", y "planeamiento sectorial" tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único propiamente relevante es -como señala el

---

**B. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA  
DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE MEDIO  
AMBIENTE.**

---

Aunque el examen de los condicionantes a la edificación emanados de la protección del medio ambiente afectan de manera transversal a toda la legislación sectorial<sup>(1704)</sup>, en este punto dedicaremos atención tan sólo a un aspecto concreto incluido en ésta, como es la protección por contaminación acústica o de nivel de ruidos, que ha impuesto limitaciones importantes a la edificación de viviendas, porque se nos revela de significativa importancia y actualidad.

---

propio Art. 9.1 LRSV en su primera frase que los terrenos estén sometidos a algún régimen especial de protección, venga ese régimen especial dispuesto en leyes, planes, proyectos, catálogos o cualesquiera otros actos jurídicos. En segundo lugar, y de acuerdo con lo ya razonado en el FJ 6, no puede considerarse que la mención del Art. 9.2 LRSV al "planeamiento general" vulnere las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En efecto es posible interpretar que el "planeamiento general" es, en el Art. 9.2 LRSV, aquel instrumento de ordenación o planificación urbanística que -conforme a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma- puede o debe clasificar el suelo de las ciudades y dotar de un contenido preciso a los derechos de propiedad urbana y permitir su efectivo disfrute. Así interpretada, la alusión al "planeamiento general" en el Art. 9.2 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias" (Fundamento Jurídico 14 de la Sentencia).

(1704) Esto es, comprendería tanto el examen de toda la normativa ambiental aprobada (europea, estatal y autonómica), así como los mecanismos de prevención y tutela ambiental exigidos para llevar a cabo la edificación, entre los que resultan especialmente importantes los mecanismos de Evaluación de Impacto Ambiental.

Al respecto del cual puede verse entre otros: Díez de Velasco, M: "Aspectos Jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la comunidad Europea, y en especial, la contribución de su tribunal de Justicia." en número 6 de la publicación Granada. 1991. Pág. 8 y ss.; Gómez Orea, M.: "Evaluación de Impacto Ambiental". Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola S.A. Madrid.1992; Hildenbrand Scheid, A: "El procedimiento de evaluación de impacto territorial" en revista Andaluza de Administración Pública núm. 10, Sevilla de 1992; Tomas Quintana López; " La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia" en Revista de Administración Pública núm. 153. septiembre- Diciembre 2000.Págs.421-442; Vera Jurado, D.: "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente; una análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional." en Revista de Administración Pública. núm. 148.Enero-abril de 1999.Págs.177-194; Agudo González, "Evaluación de impacto ambiental; problemas jurídicos" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 176. Págs.27-94.

**a) La Contaminación y servidumbres acústicas**

La Ley 37/2003 de 17 de noviembre sobre Ruido<sup>(1705)</sup> presta especial atención a los problemas derivados de la contaminación acústica en el medio urbano. La norma pretende llevar a cabo una política de lucha contra el ruido, en consonancia con el Libro verde de la Comisión Europea sobre “Política Futura de Lucha contra el Ruido”<sup>(1706)</sup> estableciendo un marco general estatal, de regulación de la materia y se dicta al amparo del Artículo 149.1.16 y 23 de la Constitución, es decir, tanto de la competencia sobre bases y coordinación de la sanidad como de la legislación básica en materia del medio ambiente.

No obstante lo cual, y como quiera que las previsiones en ella presentan un carácter transversal<sup>(1707)</sup> ya que el ruido puede provenir tanto de la actividad pública como privada, se establecen previsiones relativas a las servidumbres acústicas derivadas de infraestructuras estatales, al amparo del artículo 149.1.13º, 20º, 21º, y 24.

La norma identifica a las edificaciones como receptores acústicos, excluyendo no obstante de lo dispuesto en la norma a las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos cuando la contaminación acústica producida por aquellos se encuentren dentro de los límites tolerables de conformidad con las Ordenanzas Municipales y

---

<sup>(1705)</sup> BOE de 18 de noviembre de 2003.

<sup>(1706)</sup> Que puede verse en COM/96/0540 FINAL (aún no publicado en el DOCE)

<sup>(1707)</sup> Sobre las medidas de intervención administrativa introducidas en la lucha contra el ruido en esta doble proyección, y en general respecto de la atención prestada por la doctrina al problema puede verse: Blasco Esteve, A: “Idas y venidas en la lucha contra el ruido”. En Revista de Administración Pública, num. 153. Madrid. 2000; Martín Retortillo, L, “La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm.115. Madrid. 1988; del mismo autor “Medio ambiente sonoro”, en *Derecho del Medio Ambiente y la Administración Local*, Diputación de Barcelona. Civitas. 1995 y Martín Mateo, R: “La calidad de vida como valor jurídico” en Libro Homenaje a García de Enterría, Tomo II, Págs.1437 y ss; Sosa Wagner, F: “La lucha contra el ruido” en REALA núm. 249 1991 Págs.15.



los usos locales<sup>(1708)</sup>. Para atender al problema se define las zonas de servidumbres acústicas, entendiéndose por tales: “los sectores del territorio delimitados en los mapas del ruido, en los que las inmisiones puedan superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas y donde se puedan establecer restricciones para determinados usos de suelo, actividades, instalaciones o edificaciones con la finalidad de , al menos, cumplir con los valores límites establecidos para aquéllos”<sup>(1709)</sup>.

Ello significa que la limitación a la edificación provendrá de la correspondiente delimitación de zona de servidumbre acústica. Lo que implica la previa elaboración de los mapas del ruido. Junto a ello, la norma incorpora también: las zonas tranquilas en las aglomeraciones y las zonas tranquilas en campo abierto. Igualmente la norma introduce el concepto de área acústica<sup>1710</sup>. Entendiendo por ésta aquel ámbito territorial, delimitado por la Administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica<sup>(1711)</sup> y clasifica las áreas acústicas distinguiendo según el uso del suelo. La norma que remite a las Comunidades Autónomas como administraciones competentes para determinar las áreas acústicas, entendemos que en relación con la competencia sobre Urbanismo y Ordenación del Territorio que éstas han asumido establece no obstante una distinción en función del suelo.

---

<sup>(1708)</sup> Artículo 2 de la Ley. La referencia contenida a las Ordenanzas Municipales obedece a la competencia desarrollada en el ámbito local respecto de la contaminación acústica, a través tanto de la protección del medio ambiente que las Administraciones Locales llevan a cabo, como de la específica previsión local sobre las relaciones de buena vecindad civil en la que el ruido puede incidir de manera determinante.

<sup>(1709)</sup> Artículo 3 de la Ley.

<sup>(1710)</sup> Hay que decir, que la delimitación de que sea un área o una zona acústica, ha sido ya objeto de atención por las Ordenanzas Municipales que tienen que atender las demandas de salvaguardar la vida de los vecinos de las intromisiones que el ruido ocasiona. En este sentido resulta de interés el examen de dos Ordenanzas Municipales del Ayuntamiento de Palma de Mallorca que fueron brillantemente analizadas por Blasco Esteve (Idas y Venidas en la Lucha contra el ruido. *RAP* núm. 153. Septiembre- diciembre 2000. Págs. 267-300) y que declaraban determinadas zonas como acústicamente contaminadas. Declaración no exenta de controversia.

<sup>(1711)</sup> Así, Artículo 3. a).



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Cuestión que deberán hacer bien a través de la legislación urbanística, o bien mediante su normativa específica sobre ruido<sup>(1712)</sup>.

No obstante lo cual, la Ley establece que al menos deberán respetarse entre los tipos de áreas acústicas aquellos sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial. Otorgando al Gobierno la competencia para aprobar reglamentariamente los criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas. En el mismo sentido se vuelve a hacer remisión al Gobierno para que éste asuma la aprobación de los objetivos de calidad aplicables al espacio interior de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales<sup>(1713)</sup>. Pues bien, nada obsta a entender en este sentido que la actuación del Gobierno delimitando las que sean áreas acústicas y fijando objetivos de calidad acústica de las

---

<sup>(1712)</sup> Con anterioridad a la Ley las distintas Comunidades Autónomas habían establecido disposiciones relativas a la protección frente a la contaminación acústica en el marco de la normativa sobre protección Ambiental. Así, Andalucía a través de la Ley 7/94 de 18 de mayo Protección Ambiental, cuyos desarrollos se operaron en esta materia a través del Decreto 74/96 por el que se aprueba el Reglamento sobre la Calidad del aire, y concretamente a través de Orden de 23 de Febrero de 1996 que desarrollaba el Decreto anterior en materia de Medición, Evaluación y valoración de ruidos y vibraciones(BOJA de 7 de marzo de 1996); Asturias tiene elaborado Decreto 99/85 de 17 de octubre por el que se aprueban las normas técnicas de los proyectos de aislamiento acústico y de vibraciones; En Baleares Decreto 20/87 de 26 de marzo sobre medidas de protección contra la contaminación acústica; En Castilla- León el Decreto 3/95 sobre condiciones a cumplir por los niveles sonoros o de vibraciones a cumplir en actividades clasificadas; En Cataluña Ley 16/2002 de 28 de Junio sobre contaminación acústica; En Extremadura Decreto 19/97 de 7 de febrero sobre reglamentación de ruidos y vibraciones; En Galicia Ley 1/95 de Protección Ambiental , complementada por la Ley 7/97 de protección contra la contaminación acústica, cuyo Reglamento se aprobó por Decreto 150/99 contra la contaminación acústica; en Madrid Decreto 78/99 de 27 de mayo sobre régimen de protección contra la contaminación acústica; en Murcia la Ley de 1/95 de Protección del Medio Ambiente en la Región de Murcia y el Decreto 48/98 de protección del Medio Ambiente sobre Ruido; en Navarra la Ley foral 16/89 de control de actividades clasificadas para la protección del Medio Ambiente, en complemento del Decreto 135/89 de 8 de Junio sobre las condiciones técnicas que deben reunir las entidades emisoras de ruidos y vibraciones; En Valencia La ley 7/2002 sobre la contaminación acústica; en el País Vasco la Ley 3/98 de 27 de febrero sobre protección del medio Ambiente.; En Andalucía además de lo anterior el Decreto 326/03 de 25 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento sobre Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía, en desarrollo de la Ley de Protección Ambiental 7/94.

<sup>(1713)</sup> Artículo 7.2 en relación con el 8.3 de la Norma.

viviendas deberá ser cuidadosa con las competencias que en materia de Vivienda asumen las Comunidades Autónomas, pues si bien la atribución competencial en la que se ampara el precepto es la competencia del Estado básica sobre la Ordenación del medio ambiente, o la sanidad, lo cierto es que incide de forma directa en la ordenación urbanística y de vivienda, y constituye de hecho una norma sobre Ordenación del Territorio a escala estatal<sup>(1714)</sup>. Igualmente, la norma prevé que el ejercicio de las competencias generales o sectoriales que incidan en la Ordenación del Territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico deben tener en cuenta las previsiones establecidas en la Ley y en sus normas de desarrollo, así como las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas.

La limitación a la edificación resultante de las previsiones de la norma se impone al establecer la Ley en su artículo 20 que no podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a vivienda, usos hospitalarios, educativos, o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que le sean aplicables.

Así, según establece este precepto los “Ayuntamientos por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción e las edificaciones aludidas en el apartado anterior, a un cuado se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados siempre que se satisfagan los objetivos establecidos en espacio interior”.

---

<sup>(1714)</sup> Prueba de ello, es que prevé que en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento de desarrollo de la Ley se deban adaptar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento territorial vigente a la entrada en vigor de la norma, según la Disposición transitoria Segunda de la Ley.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Del texto del precepto se extraen dos ideas importantes, de un lado; la precisa indeterminación en que se expresa la norma al no concretar cuales sean esos objetivos de calidad acústica, ni cómo se establezca esta. La segunda hace referencia a la posibilidad de excepcionar la protección exigiendo en este caso la que denominaremos como adecuación acústica de la vivienda en el “espacio interior”. Ambas consideraciones, deben completarse con la no menos ponderada posibilidad de revisión de la autorización o licencia otorgada previamente- en aras de la prevención ambiental,(acústica)- sin que dicha revisión entrañe derecho a indemnización alguna<sup>(1715)</sup>.

Respecto de la adecuación del interior de las viviendas a parámetros de calidad acústica debe recordarse la vigencia de la Norma Básica de la Edificación aprobada por Real Decreto 1909/81, de 24 de julio, NBE-CA-81 sobre Condiciones Acústicas en los edificios y la previsión de que el Código Técnico de la Edificación, previsto en la Ley 38/99 de Ordenación de la Edificación, deba incluir un sistema de verificación Acústica de las Edificaciones (<sup>1716</sup>).

Esta delimitación territorial del ruido, permite configurar a su vez las zonas de servidumbre acústica, que complementariamente a la expresión que reglamentariamente se establezca respecto de las áreas acústicas de tipo residencial(<sup>1717</sup>), permite apreciar la importancia de la

---

(1715) Artículo 18.3. de la Ley.

(1716) Disposición Adicional cuarta de la Ley.

(1717) Por ser específicamente esta la que más nos interesa en este momento. Pues la Ley incorpora otros tipos. Como sean : - Sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial; Sectores del Territorio con predominio de suelo de uso industrial; Sectores del Territorio con predominio de uso recreativo y de espectáculos; Sectores del Territorio con predominio de suelo de uso terciario distinto del contemplado en el supuesto anterior; - Sectores del territorio afectados por sistemas generales de infraestructuras del transportes, u otros equipamientos públicos que los reclamen; - y Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación Acústica. (Artículo 7).

localización de las infraestructuras del transporte viario, ferroviario, aéreo<sup>(1718)</sup>, portuario o de otros equipamientos Públicos.

Servidumbres acústicas motivadas por infraestructuras Estatales, que deban integrar los efectos perniciosos para la salud de la localización de viviendas en las proximidades de aeropuertos, carreteras, puertos y demás vías de comunicación. Respecto de estas, y sin perjuicio de la evacuación del pertinente informe a la Administración Autonómica afectada en relación con la determinación de la limitaciones de aplicación en la zona y con la aprobación de los planes de acción en materia de contaminación acústica de competencia estatal- se plantea el supuesto no menos frecuente de edificaciones preexistentes a la ubicación de la infraestructura estatal, que por consiguiente se ven afectadas por el nuevo emisor de ruido.

En este caso, se establecen dos procedimientos, el primero hace referencia a la declaración de impacto ambiental previa a la ubicación de la infraestructura, y en el caso en que éstas estén afectas por la servidumbre acústica. El segundo supone la adopción de medidas concretas que la Ley califica como “económicamente proporcionadas”, con la finalidad de que se alcancen en el interior de la misma “unos niveles de inmisión acústica compatibles con el uso característico de las mismas”. Esto la declaración de impacto ambiental obligaría en extremo a introducir modificaciones en la vivienda para hacerla compatible con la servidumbre acústica a que se encuentra afecta.

La solución entendemos no deja de ser parcial, pues la servidumbre no sólo afectará a la edificación sino al entorno inmediato de la misma en el que se desarrolle la actividad humana. Insistimos, pues son medidas de Ordenación del Territorio, las que deban integrar estos datos y no a la inversa como parece desprenderse del texto de la Ley.

---

<sup>(1718)</sup> Por lo demás resulta sorprendente que el legislador desconozca en esta Ley respecto de las infraestructuras aéreas el artículo 9 de la Ley 21 /2003 de Seguridad Aérea.

I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN  
SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

**b) La Ley de Montes y las limitaciones derivadas para la  
edificación de vivienda en terreno forestal.**

La Ley 43/2003 de 21 de noviembre de Montes<sup>(1719)</sup> se inspira en el principio de la conservación forestal sostenible, a partir del cual, se integran los que la Exposición de Motivos de la norma configura como principios inspiradores de la misma: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y la subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones, y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal<sup>(1720)</sup>.

La Ley define, en su artículo 5, el monte como todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas<sup>(1721)</sup>.

La Ley establece que las Administraciones Autonómicas son las competentes en materia forestal, precisando las competencias del Estado sobre la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales, y medio ambiente<sup>(1722)</sup>, ya que, la distribución de competencias operada en los artículos 148.1.8ª y 149.1.21 de la Constitución se había traducido en la aprobación de Legislación autonómica sobre montes, al amparo de las disposiciones

---

<sup>(1719)</sup> BOE de 22 de noviembre de 2003.

<sup>(1720)</sup> Exposición de Motivos de la Ley

<sup>(1721)</sup> Artículo 5

<sup>(1722)</sup> Así la norma es dictada al amparo del Artículo 149.1.8º, 14º, 15º, 18º, 23º.

básicas de carácter estatal<sup>(1723)</sup>. E incorpora como órgano de coordinación de la Política forestal española a la Conferencia Sectorial de Medio ambiente.

A ello hay que añadir, que respecto de las previsiones contenidas en la norma, estas se aplicaran a todos los montes españoles, haciendo expresa salvedad de los supuestos en los que el monte estuviese integrado en un Espacio Natural Protegido, en cuyo caso, se regiría por la legislación específica<sup>(1724)</sup>, o respecto de las vías pecuarias que atravesasen o lindasen con el monte que se regularan por la legislación propia de vías pecuarias<sup>(1725)</sup>. Igualmente la Ley prevé la posible afección del Monte a la Defensa Nacional, y la previsible ocupación del mismo con dicha finalidad<sup>(1726)</sup>.

La ordenación de estos recursos debe realizarse a través de la planificación forestal. El primer instrumento para la ordenación de los montes lo integra la Estrategia Forestal Española<sup>(1727)</sup>, que servirá como documento de referencia que contenga las directrices de la política forestal española. A la Estrategia le seguirá el Plan Forestal Español<sup>(1728)</sup> y los Planes para la Ordenación de los Recursos Forestales (PORF). Con ello, se clarifica e incide en el esquema de planificación sectorial que había operado hasta la fecha, toda vez, que la ordenación existente de los terrenos forestales, se instrumentaba no sólo a través de los Planes Forestales, sino, en su caso de los Planes

---

<sup>(1723)</sup> Así, entre otras: Decreto 59/92 de 17 de Febrero de desarrollo de la Ley 13/90 de protección del Patrimonio Forestal de Navarra; el Decreto 22/92 de 13 de Febrero sobre ordenación forestal de Castilla León; Ley 2/92 de 15 de Junio de ordenación de los recursos forestales de la Comunidad Autónoma Andaluza; Ley 2/95 de 10 de Febrero (BOE de 15 de Marzo de 1995) de protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de la Rioja.

<sup>(1724)</sup> Artículo 2.º de la Ley de Montes.

<sup>(1725)</sup> La legislación sobre vías pecuarias sobre la que luego volveremos la integra la Ley 3/95 de 23 de marzo.

<sup>(1726)</sup> Disposición Adicional Octava.

<sup>(1727)</sup> Regulada en el Artículo 29 de la Ley de Montes.

<sup>(1728)</sup> Artículo 30 de la Ley de Montes.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

de Ordenación de los Recursos Naturales, que como veíamos habían sido previstos en el marco de la Legislación sobre espacios naturales protegidos. Las Comunidades Autónomas podrán elaborar sus Planes de Ordenación de los Recursos Forestales.

Así, al condicionante derivado de la clasificación del suelo como suelo forestal, que opera urbanísticamente con la clasificación de Suelo No Urbanizable o Rústico y por consiguiente ajeno al proceso de urbanización<sup>(1729)</sup>, se añade el contenido de un uso forestal, incorporado en el artículo 39 de la Ley<sup>(1730)</sup> al señalar:

“Los instrumentos de planeamiento urbanístico cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración Forestal competente. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores”.

Esto significa, que la ordenación de los recursos forestales, implica la calificación del suelo con destino a uso forestal desde el planeamiento urbanístico, que debe respetar esta calificación. Por ello, se prevé en la norma, cuales sean los requisitos para proceder a un cambio de uso forestal<sup>(1731)</sup>, exigiéndose informe favorable del órgano forestal competente. Este uso forestal, no es otro que el del dominio público que lo integra. Así, el uso privativo del monte requerirá el correspondiente título concesional y en los “montes catalogados” dicha concesión requiere informe favorable de la compatibilidad con la persistencia de los valores naturales del monte .por parte del órgano

---

<sup>(1729)</sup> La Ley 6/98 establece en el artículo 9 , que tiene carácter de legislación básica que:

“Tendrán la consideración de Suelo No Urbanizable a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren las circunstancias siguientes:  
2º. Que el planeamiento general considere necesario preservar los valores... por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales”.

<sup>(1730)</sup> Este artículo no ha sufrido modificaciones en su tramitación parlamentaria manteniéndose la redacción dada en el proyecto de Ley del Gobierno.

<sup>(1731)</sup> Artículo 40 de la Ley de Montes.

forestal de la Comunidad Autónoma. Lo que significa que aún sin haberse operado un cambio de uso de forestal a residencial (por ejemplo), la ubicación de una vivienda en suelo forestal en base a este criterio exigiría según la Ley de Montes la pertinente concesión demanial, así como el informe compatibilidad y todo ello con independencia de la clasificación urbanística del suelo que reflejábamos en otro lugar, exigirá la clasificación del mismo como urbano o apto para la urbanización, siendo el suelo forestal suelo no urbanizable por definición legal<sup>(1732)</sup>.

La rigidez de las limitaciones expuestas están en la base de la cada vez más frecuente constatación de incendios forestales, orientados a forzar la clasificación del suelo, y por tanto su incorporación al proceso de urbanización y edificatorio<sup>(1733)</sup>, con la consiguiente revalorización del suelo.

La norma ha integrado también, las acciones existentes en materia de lucha contra la desertificación, contra la erosión y de carácter hidrológico forestal, e incorpora previsiones sobre la extinción de incendios forestales. Para ello deroga la Ley 81/68 de 5 de diciembre Estatal sobre incendios forestales<sup>(1734)</sup>, que tenía carácter básico, y sin

---

<sup>(1732)</sup> Artículo 9 de la Ley 6/98 de 13 de junio de Régimen del Suelo y Valoraciones en su interpretación contenida en la STC 164/01 de 11 de julio, ya examinada.

<sup>(1733)</sup> Gonzalo Serrano, (coord.) *El régimen de propiedad de los incendios forestales en Galicia*. Universidad de Santiago de Compostela.1990; Calvo Charro, M; "Incendios Forestales y reclasificación de terrenos" *Revista Española de Derecho Urbanístico*. Núm. 128, 1992.

<sup>(1734)</sup> Cuyo Reglamento se había aprobado por Decreto 3769/72 de 23 de diciembre, y según la disposición derogatoria Única de la norma permanecería vigente en tanto en cuanto no se opusiese a lo establecido en la Ley. La normativa sobre incendios forestales la ha integrado importante legislación autonómica entre ellas: el Decreto 71/92 de 5 de mayo de aprobación del Plan de Lucha contra incendios forestales y normas para la prevención, extinción y reconstrucción de superficies afectadas. Plan (la inclusión en los denominados Planes INFOCA que se aplican a todas las zonas previamente individualizadas según el Decreto 152/89; en Extremadura se aprueba el Decreto 75/92 de 3 de Junio sobre Incendios que modifica el Decreto 38/90 del Plan de Lucha contra incendios Forestales; la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1992, de 15 de junio, "Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales Andaluces- esta Ley ha integrado también la prohibición de reclasificación del terreno tras un incendio forestal;



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

---

perjuicio de las previsiones sobre incendios que hubieran sido tenidas en cuenta ya respecto de los materiales de construcción, prohíbe el cambio de uso forestal por razón de incendio (Artículo 50 de la Ley), dejando a salvo la regulación penal de los delitos contra el Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio.

### **c) Condicionantes a la edificación de vivienda derivados de la protección ambiental, en particular las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.**

El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, señalaba en su artículo 4º que las distancias a las que deban situarse las actividades catalogadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los Planes de Urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalaría el lugar adecuado donde hubieran de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejasen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras.

A ello añadía, que las industrias fabriles que debieran ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podían emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada. Esta limitación, significaba que el emplazamiento de las actividades debía guardar una distancia mínima respecto la edificación de viviendas, que dan lugar a la formación de núcleo de población.

---

Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de la Rioja; Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados de Castilla y León, entre otras.

Pues bien, estas iniciales previsiones, que comprendían el catálogo de las actividades calificadas como molestas insalubres, nocivas o peligrosas, previendo inclusive la posibilidad de alteración en las distancias previstas en el artículo 4 descrito, siempre que las circunstancias lo aconsejasen y siempre en casos excepcionales.- y que incorporaban limitaciones al uso de materias inflamables en las viviendas<sup>(1735)</sup>, ha sido objeto de importantes modificaciones normativas que han reducido ostensiblemente su ámbito de aplicación. Así el Reglamento de Actividades fue objeto de reforma por el Decreto 3494/1964, 5 noviembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, posteriormente por Real Decreto 374/2001, de 6 de abril sobre la Protección de la Salud y Seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

Pero sin duda, las modificaciones más importantes a la norma han venido de la mano de la legislación autonómica, sobre protección y evaluación ambiental. Y ello, por cuanto, a medida que las Comunidades Autónomas han legislación sobre protección ambiental, han incorporado expresa previsión de inaplicación del Reglamento en su ámbito territorial. Así, sucede por ejemplo con la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid<sup>(1736)</sup>, o con la Ley de Protección Ambiental 7/94 de la Comunidad Autónoma Andaluza.

#### 4º. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN DE MINAS.

La normas reguladoras de las minas son la Ley de Minas 22/73 de 21 de Julio<sup>(1737)</sup>, y el Reglamento aprobado por Real Decreto 2857/1978 de 25 de agosto<sup>(1738)</sup>.

---

(1735) Así en el Artículo

(1736) Sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid desde el 2 de julio de 2002 según disposición adicional cuarta.

(1737) BOE de 24 de julio de 1973. Ley que ha sufrido importantes modificaciones a tenor la evolución orgánica y normativa experimentada en España tras la Constitución, que obligan a interpretar sus determinaciones a la Luz de la misma. Así, la delimitación de competencias en la materia se

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

El Reglamento de la Ley de Minas, en su Artículo 3<sup>(1739)</sup> señala que no se pueden efectuar labores mineras a menos de cuarenta metros de los edificios de propiedad particular, a no ser que se obtenga la autorización del dueño o de los afectados. Así, la previsión de una distancia mínima de 40 metros a los edificios respecto de la explotación minera, puede ser relativizada por la autorización de los vecinos a quienes se confía la salvaguarda de la seguridad en las edificaciones<sup>(1740)</sup>.

---

operó por Artículo 149.1.25º que atribuye al Estado las competencias sobre las bases del régimen Minero y energético.

(1738) BOE de 11 de diciembre de 1978.

(1739) El Artículo 3 apunta:

“No podrán abrirse calicatas, efectuar sondeos ni hacerse labores mineras a distancia menor de cuarenta metros de edificios, ferrocarriles, puentes o conducciones de agua; a menos de las distancias áticas que establezcan las leyes sobre carreteras, autorías y autopistas; a menos de cien metros de alumbramientos, canales, acequias y abrevaderos o fuentes publicas; ni dentro de los perímetros de protección de baños o aguas minero-medicinales o minero-industriales o termales, y recursos geológicos; a menos de 1.400 metros de los puntos fortificados, a no ser que en este ultimo caso se obtenga licencia de la autoridad militar, y en los otros de la autoridad que correspondan, si se trata de obras y servidumbres publicas, o del dueño, cuando se trate de edificios o derechos de propiedad particular.

En las proximidades de las presas o embalses, vasos de pantanos y sus obras anexas, como aliviaderos, desagües de fondo y tomas de agua, la distancia mínima la fijara, en cada caso, el organismo administrativo que tenga a cargo la vigilancia y conservación de las obras, pero los interesados afectados podrán acudir ante la delegación provincial del ministerio de industria y energía correspondiente, y en el supuesto de que esta discrepase de la fijación efectuada, lo comunicara a dicho organismo, y de no haber avenencia, se someterá a la decisión del Consejo de Ministros.

Las reglas anteriores regirán únicamente para las obras y servidumbres que existieran antes de ser otorgados los permisos, autorizaciones o concesiones”.

(1740) Como ha señalado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 13 de octubre de 1999 (RCJm 2000, 7043), Ponente: Excmo. Sr. D.: Castillo Rigabert, Fernando. Fundamento Jurídico Segundo:

“... El artículo 3 citado no admite interpretaciones flexibles, como entiende la parte actora, pues la autorización de los vecinos existe o no. La existencia de autorización de los afectados que viven en el radio descrito en la norma no estas sujeta a ningún condicionante. No existe por tanto, posibilidad de actuaciones discrecional de la Administración, y que ésta pueda otorgar la autorización solicitada sin

Dicha distancia debía medirse para las edificaciones respecto de sus muros exteriores, paredes o cercas que estén unidos directamente a aquellas<sup>(1741)</sup>.

A ello hay que añadir que la ordenación urbanística prevalece sobre la ordenación de minas<sup>(1742)</sup>, y esta afecta al medio ambiente derivando en conflictos resueltos ya por nuestro Tribunal Constitucional<sup>(1743)</sup>.

### 5º. SUELO AFECTO A LA DEFENSA NACIONAL Y EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS SUJETAS A PROTECCIÓN

La afección de bienes a la Defensa Nacional, condiciona el hecho edificatorio. La Ley 8/75 de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de

---

que conste la licencia de los interesados. Por el contrario lo que inequívocamente consta es la oposición de los mismos”.

La sentencia contemplaba supuesto de realización de pozo-sondeos a menos de cuarenta metros de vivienda en el paraje de los Ramos (Murcia), y resuelve contra la pretensión de los concesionarios de hacer valer un pretendido derecho adquirido a la explotación minera con anterioridad a la edificación de las viviendas y por consiguiente sin guardar la distancia mínima exigida por el Reglamento de desarrollo de la Ley de Minas.

<sup>(1741)</sup> Artículo 4 del Reglamento de la Ley de Minas.

<sup>(1742)</sup> STS de 28 de Enero de 1992 (RCJ 1992, 755) Ponente; Excmo Sr. D. Jaime Barrio Iglesias. El objeto del recurso en la Sentencia, es la Resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón de la Plana de 6 de Julio de 1987 que aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de Nules, que incide sobre la trascendencia que a los efectos de la planificación puede tener el hecho de encontrarnos ante Dominio Público.

El Fundamento Jurídico primero de la STS señala:

"En primer lugar, no existe incompatibilidad alguna entre la condición de Dominio Público de un bien y el que el mismo sea clasificado como suelo Urbano, puesto que la clasificación del Suelo en sus tres principales categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable es algo que le vienen impuesto al planificador para todo el ámbito del Plan General y para el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, sin que clasificarlo de alguna de estas formas se encuentre exceptuado por ninguna norma que pertenezca a quien pertenezca al mismo”.

<sup>(1743)</sup> Pérez Martos, J: "Ordenación minera y medio ambiente. La intervención preventiva de las Administraciones públicas en la explotación y aprovechamiento de los recursos de la sección A) de la Ley de Minas" en Revista de Derecho Urbanístico. núm.175. Enero-Febrero de 2000. Madrid. Págs. 137-182.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Interés para la Defensa Nacional, desarrollada por el Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero<sup>(1744)</sup>, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, y la Ley Orgánica 6/80 de 1 de Julio reformada por la Ley 1/84 de 5 de enero sobre Criterios Básicos de Defensa Nacional y la Organización Militar, regulan estos requisitos.

La Ley Orgánica 6/80 de 1 de Julio, antes citada, establece en el artículo 23 que: “el ejército de Tierra, la Armada, y el Ejército de Aire contarán con las bases, infraestructuras y órganos de apoyo logístico, administrativo y *de todo tipo* que precisen para el cumplimiento de su misión”<sup>(1745)</sup>. Lo que implica, tomar en consideración no sólo los bienes inmuebles militares, sino, las zonas de seguridad vinculadas a las instalaciones militares.

Así, la Ley de 1975 establece, en su artículo 3º, que “todas las instalaciones civiles y militares declaradas de interés militar por el Consejo de Ministros estarían dotadas de zonas de seguridad a su alrededor que quedan sometidas a las limitaciones que por esta Ley se establecen, en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios de que dispongan, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas cuando aquellas entrañen peligrosidad para ellas”.

Por ello, para dicho cometido se precisa la delimitación de zonas alrededor de las instalaciones militares sobre las que pesen condicionamientos edificatorios<sup>(1746)</sup>.

---

<sup>(1744)</sup> BOE de 14 de abril de 1978.

<sup>(1745)</sup> Sobre el Régimen Jurídico de los Bienes Inmuebles Militares, así como sobre la particular afectación de estos bienes al dominio Público puede verse: Fernández Piñeyro y Hernández, E: *Régimen Jurídico de los Bienes Inmuebles Militares*. Marcial Pons. Madrid. 1995; González Ríos, I: *Bienes de Uso Público Municipal I. El sistema Viario Urbano*. Comares. Granada 2002. Págs.20 – 23.

<sup>(1746)</sup> Así, lo ha expresado la STS de 5 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3613). Ponente: Excmo. Sr. D: Rodríguez García, A.. El supuesto de hecho examinado se refiere a la pretensión de construir 495 viviendas en terrenos

Estos condicionantes han sido desarrollados en el Reglamento de la Ley, en el sentido de establecer limitaciones para la adquisición de derechos sobre bienes situados en: zonas de interés para la defensa nacional<sup>(1747)</sup>, zonas de seguridad de instalaciones militares<sup>(1748)</sup>, zonas de acceso restringido a la propiedad para extranjeros<sup>(1749)</sup>.

Esta delimitación por zonas, impone condicionantes a la edificación. Así: en las zonas de interés para defensa nacional no se permiten la edificación de viviendas, quedando toda obra condicionada a la autorización de las autoridades militares. Respecto de las zonas de seguridad de las instalaciones militares, las instalaciones militares se clasifican en cinco grupos<sup>(1750)</sup>, correspondiendo a cada grupo una zona

---

próximos al Depósito de Municiones de Fadrilas, en San Fernando (Cádiz). El Tribunal que declara la inedificabilidad de la Zona lo hace, argumentando, que (Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia):

“la edificación en las zonas de seguridad de las instalaciones militares se encuentra sometida, al margen de las exigencias propias del ordenamiento urbanístico, a un régimen de autorización sectorial que tiene por finalidad la salvaguardia de los intereses de la Defensa Nacional, y en ocasiones también- como aquí ocurre- garantizar la seguridad de las personas y propiedades cuando por su proximidad a las instalaciones militares puedan correr peligro”.

(1747) Zonas que según dispone el Artículo 2 del Reglamento, son “extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que así se declaren en atención a que constituyan o puedan constituir una base permanente o una apoyo eficaz a las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin”.

(1748) Se entienden por tales, según el Artículo 3 del Reglamento, las situadas alrededor de las instalaciones militares o instalaciones civiles declaradas de interés militar y que se establecen para asegurar la actuación eficaz de los medios de que dispongan, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad, y en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquellos entrañasen peligrosidad para ellas.

(1749) Artículo 1 del Reglamento efecto de posterior atención.

(1750) Según el Artículo 8. 1:  
“Primero: bases terrestres, navales y aéreas y estaciones navales; puertos, dársenas y aeródromos militares; acuartelamientos permanentes para unidades de las fuerzas armadas; academias y centros de enseñanza e instrucción; polígonos de experiencias de armas y municiones; asentamiento de armas o de sistemas de armas; obras de fortificación, puestos de mando, de observación, detección o señalización; direcciones de tiro; sistemas de defensa portuarias y estaciones de calibración magnética y, en general, todas las organizaciones e instalaciones castrenses directamente relacionadas con la ejecución de operaciones militares para la defensa terrestre, marítima o aérea de la nación.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

---

de seguridad delimitada, en la que se limita la edificación y la realización de obras por motivos de seguridad.

Así, para las instalaciones del grupo primero, esto es, para las bases terrestres, navales y aéreas y todas las instalaciones castrenses directamente relacionadas con la defensa terrestre, marítima o aérea de la nación<sup>(1751)</sup>, la zona próxima de seguridad tendrá una anchura de 300 metros<sup>(1752)</sup> contada desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación. Además, en las baterías de costa esta anchura será de 400 metros, y en los puertos militares, la zona próxima de seguridad comprenderá, no solo su interior y canal de acceso, sino también un sector marítimo que con un radio mínimo de una milla, abarque el frente y ambos costados, computándose esta distancia a partir de los puntos mas avanzados de

---

Segundo: centros y líneas de transmisiones e instalaciones radioeléctricas.

Tercero: talleres y depósitos de municiones, explosivos, combustibles, gases y productos tóxicos. Así como los polígonos de experimentación de estos últimos, y, en general, cuantos edificios e instalaciones y canalizaciones puedan considerarse peligrosos por las materias que en ellos se manipulen, almacenen o transporten.

Cuarto: edificaciones ocupadas por el ministerio de defensa, capitanías y comandancias generales, gobiernos y comandancias militares y cualesquiera otras que sirvan de sede a órganos de mando militares; establecimientos y almacenes de carácter no peligroso; prisiones militares y, en general, las instalaciones no incluidas en los grupos precedentes, destinadas al alojamiento, preparación o mantenimiento de las fuerzas armadas.

Quinto: campos de instrucción y maniobras, y los polígonos o campo de tiro o bombardeo.

<sup>(1751)</sup> En estas instalaciones se distingue una zona próxima de seguridad, que tendrá la finalidad de garantizar en todas las direcciones el aislamiento y defensa inmediata de las instalaciones de que se trate, y asegurar el empleo eficaz de sus medio sobre los sectores de actuación que tuviere encomendados, y una zona lejana de seguridad que tendrá la finalidad de asegurar la actuación eficaz de los medios instalados.

En ambas zonas se garantizan además, en su caso, la seguridad de las propiedades próximas.

<sup>(1752)</sup> Esta distancia puede ampliarse o reducirse si así lo aconsejan las circunstancias según dispone la norma.



su obra de infraestructura, boca o balizamiento<sup>(1753)</sup>. En ellas se prohíben sin autorización del Ministerio de Defensa: obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna.

Las instalaciones de segundo grupo al comprender centros y líneas de transmisión radioeléctrica han impuesto una limitación a la altura<sup>(1754)</sup> de las edificaciones, con la finalidad de evitar futuras perturbaciones en las transmisiones radioeléctricas. Hay que decir al respecto que esta previsión normativa debe integrarse en el contexto de la regulación de las infraestructuras de telecomunicaciones, y su regulación, que será objeto de atención en otra parte de este Capítulo.

Respecto de las instalaciones del tercer grupo, al comprender zonas que precisen un aislamiento (depósitos de municiones) bien para protegerlas contra riesgos exteriores, bien para salvaguardar las zonas limítrofes a la instalación, rige como regla general la distancia de los 300 metros, pudiéndose graduar la misma en función de su peligrosidad. Si se tratara de canalizaciones, tanto si son enterradas como de superficie la anchura mínima prevista en la norma es de cinco metros<sup>(1755)</sup>.

Si la instalación correspondiese al grupo cuarto, esto es comprendiese: edificios públicos donde se encuentren ubicados el Ministerio de Defensa, y sus dependencias, Capitanías, Comandancias generales, Gobiernos, Comandancias Militares y cualesquiera otra que sirva de sede a órganos de mando militares, e inclusive prisiones militares, estarán rodeados de una zona de seguridad de 40 metros. Siendo para el resto de las instalaciones o dependencias de 12 metros<sup>(1756)</sup>. En estas zonas no podrán realizarse sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna. De esta regla se excluyen obviamente, las obras de

---

<sup>(1753)</sup> Artículo 10.2. y 3 del Reglamento.

<sup>(1754)</sup> Artículo 21 del Reglamento.

<sup>(1755)</sup> Artículo 24.4 del Reglamento.

<sup>(1756)</sup> Artículo 26.1 y 2 del Reglamento.



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

conservación de las edificaciones existentes y que hubieran sido previamente autorizadas.

Respecto de los campos de instrucción o maniobras y polígonos de tiro, (integrados en el quinto grupo), no se exige zona próxima de seguridad. Si bien, se prevé que el Ministerio de Defensa adquiera las fajas de terrenos circundantes indispensables para evitar que la utilización de las instalaciones pueda causar perjuicio a los bienes radicados en las zonas limítrofes<sup>(1757)</sup>. Ello, implica necesariamente una prohibición a la edificación en las zonas aledañas a estas instalaciones.

El Reglamento dispone además, que para el cumplimiento y la salvaguarda de las zonas de seguridad descritas, el Ministerio de Defensa comunique a los Ayuntamientos en que radiquen las instalaciones, la existencia y perímetro de las zonas así como las limitaciones inherente a las mismas, para “su traslado a los propietarios afectados”<sup>(1758)</sup>.

A ello, hay que añadir la delimitación de zonas de acceso restringido a la propiedad por extranjeros. Así, el Reglamento en el artículo 32 ha delimitado las que sean zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros<sup>(1759)</sup>.

---

<sup>(1757)</sup> Artículo 27.1 del Reglamento.

<sup>(1758)</sup> Artículo 30 del Reglamento.

<sup>(1759)</sup> De conformidad con lo establecido en los Artículo 4 de la Ley y de este reglamento, serán zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros:

- a) territorios insulares.
  - 1. comprende la totalidad de las islas e islotes de soberanía nacional.
  - 2. el porcentaje máximo de propiedades y otros derechos reales inmobiliarios en favor de extranjeros en estos territorios será: en islas de superficie igual o superior a Formentera (82,8 kilómetros cuadrados), el quince por ciento en islas e islotes de superficie inferior a la antes mencionada, cero por ciento.
- b) territorios peninsulares
  - 1. zona de Cartagena. el porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.
  - 2. zona del estrecho de Gibraltar. el porcentaje de adquisición en esta zona será el cero por ciento, salvo que se trate de centros o zonas declaradas de interés turístico nacional, en los cuales los

Esta restricción del acceso a la propiedad en las zonas delimitada supone el establecimiento de límites al ejercicio del derecho a la propiedad de bienes inmuebles en dichas zonas lo que sin duda afecta a la ordenación urbanística. Así, el Reglamento de desarrollo de la Ley 8/75 de 12 de marzo de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, prevé<sup>1760</sup> que los organismos a que compete la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, antes de concederla deban recabar del Ministerio de Defensa los informes favorables oportunos para salvaguardar la protección de estas zonas de acceso restringido. Sin embargo, que el informe sea desfavorable o no se evacue oportunamente, no impedirá la aprobación del Plan Urbanístico de que se trate. Antes bien, supondrán la imposición de limitaciones a los extranjeros que deseen llevar a cabo una adquisición inmobiliaria en las zonas urbanizadas o de ensanche de núcleos de población sujetos a protección.

Y es justamente este supuesto, (extranjeros con voluntad de adquirir bienes inmuebles con destino a vivienda habitual), en zonas

---

extranjeros podrán adquirir propiedades o derechos reales en las condiciones previstas en el artículo 38 de este reglamento.

3. zona de la bahía de Cádiz. el porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del diez por ciento.
  4. zona fronteriza con Portugal. el porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.
  5. zona de Galicia. el porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.
  6. zona fronteriza. con Francia. el porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento, con excepción del termino municipal de Lluvia, en que el porcentaje será el cero por ciento.
- c) territorios españoles del norte de África en los territorios no insulares el porcentaje máximo de adquisición será del cinco por ciento.
- 2) el Gobierno, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional y a iniciativa del Ministerio de Defensa, podrá crear por Decreto nuevas zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, suprimir alguna de las establecidas y, en cualquier caso, modificar sus límites territoriales”.

(1760) Artículo 35.1 del Reglamento.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

de acceso restringido a la propiedad delimitadas por el Ministerio de Defensa, el que ha encontrado mayor profusión<sup>(1761)</sup>.

El Reglamento en estos casos, viene a exigir, la adecuada identificación del extranjero, bien mediante el pasaporte o la tarjeta de residencia, así como un certificado de conducta y antecedentes expedida por la autoridad competente del lugar de residencia habitual, y el plano de situación de la finca así como el proyecto o anteproyecto y la memoria explicativa en el caso de obras o construcciones<sup>(1762)</sup>.

La Gerencia de infraestructura de la Defensa (GINDEF)<sup>(1763)</sup> regulada por Ley 28/84 de 31 de Julio, supuso un paso importante, a ella se le atribuye la propuesta de la modificación de los planes

---

<sup>(1761)</sup> Sobre este tema puede verse: Diario *El País*, de 5 de febrero de 2004.

<sup>(1762)</sup> Según dispone su Artículo 79, que establece que el :  
"c) croquis de situación en escala comprendida entre 1/5000 y 1/25000, y plano de la finca en escala no inferior a 1/500, así como el correspondiente anteproyecto o proyecto y la memoria explicativa, en su caso, si se tratara de obras o construcciones".

Debiendo constar igualmente traducción al castellano, en caso de que los documentos estuvieren redactados en idioma extranjero.

Además a ello hay que añadir que según, la Orden de 30 de diciembre de 1980, del Ministerio de Defensa, la competencia para autorizar las obras menores a realizar por extranjeros en las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de los mismos, corresponderá a los Capitanes Generales.

A ello hay que añadir que si la zona afectada es Ceuta y Melilla, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2636/82 de 12 de agosto, por el que se modifica la disposición final primera del Reglamento que analizamos, cuando los actos jurídicos, a que se refieren los artículos 37 y 46 recaigan sobre bienes inmuebles sitos en los mismos, será necesaria la previa autorización del Consejo de Ministros cualquiera que sea la nacionalidad del adquirente. Si éste fuese extranjero dicha autorización sustituirá a la de carácter militar prevista en el Reglamento (Artículo 1 del Real Decreto 2636/82).

<sup>(1763)</sup> Este Organismo Autónomo, es el único que tiene plazo de extinción. Así, lo ha expresado Jiménez de Cisneros Cid (en *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1987). Ya que según su norma de creación debía quedar extinguido en el plazo de 10 años, esto es en 1994. Posteriormente este plazo se prorrogó primero por la Ley 21/93 de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado, por un año, y por Ley 31/94 de 19 de diciembre prórroga por diez años, hasta el 1 de agosto de 2005.

generales, para que el desarrollo del planeamiento urbanístico se coordine con los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas, y la colaboración con los Ayuntamientos en la redacción de los Planes de Ordenación Urbana tanto de iniciativa pública como privada, que afecten a acuartelamientos existentes o a terrenos sobrantes de los incluidos en los planes de acuartelamientos<sup>(1764)</sup>. Posteriormente de esta labor se ha encargado la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED)<sup>(1765)</sup>.

La vinculación con la ordenación urbana en sus actividades ha exigido, para la localización de las obras de interés para la Defensa Nacional el correspondiente control preventivo municipal<sup>(1766)</sup>. Por su la Ley 63/2003 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de los Presupuestos Generales del Estado de 2003, en su artículo 56 establece que las obras no estarán sometidas a la obtención de licencias y demás actos de control preventivo municipal, sin perjuicio de agotar antes, en cuanto a estos últimos los mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas<sup>(1767)</sup>.

---

(1764) Las funciones del GINDEF son:

- “Desarrollar las directrices de Defensa en materia de patrimonio y condiciones urbanísticas del mismo.
- Colaborar con los Estados Mayores de los Ejércitos de Tierra, de la Armada y del Aire en la elaboración y realización de los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas.
- Proponer modificaciones de los planes generales, así como redactar y proponer planes parciales y especiales y estudios de detalle para que el desarrollo del planeamiento urbanístico se coordine con los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas sobre terrenos destinados a acuartelamientos, en colaboración con las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas y en el ejercicio de las competencias exclusivas que en materia defensa atribuye al Estado la Constitución Española.
- Colaborar con los Ayuntamientos en los Planes de Ordenación Urbana, tanto de iniciativa pública como privada, que afecten a los acuartelamientos existentes o a terrenos sobrantes de los incluidos en los planes de acuartelamiento”.

(1765) Sobre la que volveremos más adelante.

(1766) Así, lo remarcaba la Ley de acompañamiento a los presupuestos Generales del Estado de 2002, Ley 53/2002 en su disposición Adicional Novena

(1767) Artículo 56:  
“Las Obras de nueva construcción, reparación, conservación y demolición, así como las agrupaciones y segregaciones de fincas,

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

---

Todo ello, sin perjuicio de la compleja cuestión analizada ya en torno a la obligación de suministrar vivienda para el personal de las fuerzas armadas.

### 6º. EL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y LAS CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS.

La Ley 16/85 de 25 de Junio<sup>(1768)</sup> regula el régimen jurídico del Patrimonio Histórico<sup>(1769)</sup> que añade un nuevo apartado al artículo 32 de la Ley.

Esta Ley tiene por objeto la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio histórico español. Para ello, prevé la protección de bienes inmuebles<sup>(1770)</sup> tanto mediante

---

llevadas a cabo en zonas declaradas de interés para la defensa nacional, o en las instalaciones militares señaladas en el artículo 8 del Real Decreto 689/78 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/75 de 12 de marzo de zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional y calificadas como obras Públicas que afecten directamente a la defensa nacional, no estarán sometidas a la obtención de licencias y demás actos de control preventivo municipal, sin perjuicio de agotar antes, en cuanto a estos últimos los mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas”.

<sup>(1768)</sup> RCL 1985, 1547, BOE de 29 de Junio. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

<sup>(1769)</sup> Esta norma fue objeto de desarrollo reglamentario por Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, y ha sido objeto de posteriores reformas, por Real Decreto 162/2002, de 8 de febrero, por el que se modifica el artículo 58 del Reglamento, relativo a la aportación estatal en las obras de conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico Artístico, como medida de fomento administrativo, y por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado (Artículo 110), respecto de las deducciones aplicables en el Impuesto de la Renta por las Adquisiciones de Bienes integrantes del Patrimonio Histórico Artístico.

<sup>(1770)</sup> La Ley señala, en su artículo 14, que son bienes Inmuebles:  
“Además de los enumerados en el artículo 334 del código civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su entorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al merito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos.

su declaración como Bienes de Interés Cultural (BIC), como de su entorno.

La declaración, por reunir los requisitos de la norma como monumento, implica que no puede realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los organismos competentes, exigiéndose la misma autorización para realizar obras en el entorno afectado por la declaración<sup>(1771)</sup>.

Para el caso de los Conjuntos Históricos, excepcionalmente, el plan de protección de un Conjunto Histórico podrá permitir remodelaciones urbanas, pero solo en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o se eviten los usos degradantes para el propio conjunto<sup>(1772)</sup>. En el caso de los sitios o zonas arqueológicos, las obras que se lleven a cabo requerirán autorización. En caso en que se carezca de ella y se edifique ilegalmente en una zona protegida, la Ley establece que se podría ordenar la reconstrucción o demolición con cargo al infractor de la normativa, en los términos previstos en la legislación urbanística<sup>(1773)</sup>.

Así, la declaración de un bien inmueble como integrante del Patrimonio Histórico Artístico, implica limitaciones tanto para la alteración de alguno de sus elementos, como respecto de las zonas que comprenden su entorno. Ello evidencia la conexión de la protección de estos bienes con la ordenación urbanística. Conexión que ha puesto de manifiesto la Ley en el Art. 20<sup>(1774)</sup>, al prever que la integración

---

2. los bienes inmuebles integrados en el patrimonio histórico español pueden ser declarados monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos, así como zonas arqueológicas”.

<sup>(1771)</sup> Artículo 19 de la Ley 16/85.

<sup>(1772)</sup> Artículo 21 de la Ley 16/85.

<sup>(1773)</sup> Artículo 23 de la Ley 16/85

<sup>(1774)</sup> Que señala:  
“La declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, como bienes de interés cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

---

territorial de la protección de estos bienes se lleve a cabo a través de un Plan Especial para la Protección del Patrimonio Histórico.

Este Plan especial, en tanto que plan urbanístico deberá contener los criterios relativos a la ordenación del espacio cultural de que se trate, quedando la tutela de los bienes de interés cultural amparada bajo el mecanismo de coordinación establecido en la autorización

---

redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta ley establecidas. la aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. se entenderá emitido informe favorable transcurridos tres meses desde la presentación del plan, la obligatoriedad de dicho plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

2. El plan a que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello. Igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. también deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas.

3. Hasta la aprobación definitiva de dicho plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, precisara resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

4. Desde la aprobación definitiva del plan a que se refiere este artículo, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean monumentos ni jardines históricos ni estén comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la Administración competente para la ejecución de esta Ley de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento. las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al plan aprobado serán ilegales y la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre las responsabilidades por infracciones”.



Administrativa (resolución favorable de la Administración competente), que se prevé, hasta que dicho Plan especial este aprobado<sup>(1775)</sup>

En este contexto, las edificaciones integradas en su ámbito de protección no podrán ser demolidas<sup>(1776)</sup>, y gozarán de especial importancia la actuación en rehabilitación urbana, cuestiones ésta que como luego veremos han sido objeto de atención particularizada ya desde la planificación de viviendas, al entender el proceso edificatorio como algo más que la construcción de vivienda, y extenderla a su entorno o área de influencia<sup>(1777)</sup>.

---

<sup>(1775)</sup> Sobre la vinculación de este instrumento de Planificación y la Planificación Urbanística puede verse: Barrero, Rodríguez, M. C: "Algunas reflexiones sobre los efectos e la STC 61/97 de 1997, en las regulaciones del Planeamiento establecidas en las leyes sectoriales, en particular su incidencia sobre los artículos 20 y 21 de la Ley de patrimonio histórico artístico" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 167. Enero- Febrero. de 1999.; Castillo Blanco F. A.: "La Actividad de Edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas locales" en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 169. Abril- Mayo de 1999; García Bellido; J: "Problemas Urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo Autonómico" en Ciudad y Territorio, núm. 78. de abril de 1988.; Lozano Higuero Pinto, con la colaboración de Amparo Renedo Arenal; "El Patrimonio Histórico Artístico y su protección mediante las técnicas de tutela de los denominados intereses difusos" en Actualidad Administrativa. núm. 12-/18 de 24 de marzo de 1996.; Quintana López, Tomás, "Declaración de ruina y protección del Patrimonio Histórico Inmobiliario", en Colección de Jurisprudencia Práctica .Tecnos.1991 Alonso Ibañez, M.R.; Los espacios Culturales en la ordenación Urbanística."Editorial Marcial Pons.Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. Madrid. 1994.

<sup>(1776)</sup> Entre otras:

STS de 1 de Septiembre de 1990(RCJ 1990, 7078) Ponente; Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias. Sobre intervención en la edificación y uso del suelo. Los antecedentes fácticos se refiere a la impugnación del Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo sobre nulidad de resoluciones de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla. Se solicitó licencia de demolición de un edificio. Pero no se concede por entenderse comprendido el mismo edificio en el Patrimonio Histórico Artístico de la Ciudad de Sevilla. Se requieren al propietario para que realice obras de consolidación, del edificio que se encontraba en precarias condiciones. La ejecución se realizó subsidiariamente, por la Corporación Municipal.

<sup>(1777)</sup> Sobre la Idea de los entornos de los BIC (Bienes de Interés Cultural) Vid. Alonso Ibañez, Op. Cít.



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

### 7º. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DERIVADAS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y DOMINIO PÚBLICO VIARIO: CARRETERAS, VÍAS PECUARIAS, AEROPUERTOS, FERROCARILES

#### **A. CONDICIONANTES A LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE CARRETERAS**

La Ley de Carreteras 25/88 de 29 de Julio<sup>(1778)</sup> establece la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales (artículo 1º de la Ley) y establece la existencia de líneas límites de la edificación, en el artículo 25 de la Ley, que señala que a ambos lados de las carreteras estatales se establecerá una línea límite de edificación, desde la cual hasta la carretera quedara prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción, ampliación a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y el mantenimiento de las construcciones existentes.

Esta línea límite de la edificación se situaría a los 50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas y a 25 metros en el resto de las carreteras. Esta distancia, en el tenor de la norma debe medirse desde la arista exterior de la calzada, entendiéndose por tal el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos en general.

La Ley de Carreteras en su desarrollo, por Reglamento aprobado por Real Decreto 1812/94, complementó las determinaciones de la norma.

La Ley de Carreteras ha previsto los supuestos en los que es posible reducir las distancias comprendidas en la línea límite de la edificación. Ello es posible cuando: el Ministerio de Fomento<sup>(1779)</sup> así lo

---

(1778) BOE de 30 de julio de 1988, núm. 182.

(1779) La intervención del Ministerio Competente, - la Ley señala el Ministerio de Obras públicas y Urbanismo, hoy Fomento-, para excepcionar y reducir las

determine para las carreteras estatales que discurriesen total o parcialmente por zonas urbanas y siempre y cuando lo permitiese el planeamiento urbanístico. Previo informe de las Corporaciones Locales afectadas, y Comunidades Autónomas, el Ministerio puede reducir también las distancias por razones geográficas o socioeconómicas y ello siempre que se tratase de determinadas carreteras estatales en zonas o “comarcas perfectamente delimitadas”<sup>(1780)</sup>.

Con carácter complementario, la norma contempla un supuesto en que no es posible operar dicha reducción: las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones. En ese caso la línea límite de edificación se amplía a 100 metros desde la arista exterior de la calzadas sin que quepa modificación alguna en toda la variante<sup>(1781)</sup>.

Las previsiones que anteceden, contribuyen a la protección de las infraestructuras de carreteras frente a edificaciones de viviendas que no respetasen las distancias mínimas de la línea límite de la edificación.

Protección garantizada por sanción prevista en la Ley de Carreteras<sup>(1782)</sup>. La conjunción de la legislación de Carreteras y

---

distancias permitidas para la edificación, no puede ser sustituida ni entenderse comprendida en la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico que lo permita. Así STS de 27 de diciembre de 2001 (RCJ 2001, 5925) Ponente: Excmo. Sr. D.: Pedro José, Yagüe Gil

“... La excepción que el artículo 25.2 de la Ley 25/88 hace a la regla general de 25 metros de distancia exige que sea el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo quien fije la línea límite de edificación a una distancia inferior sin que sea eficaz que la señale por si mismo un instrumento de planeamiento municipal al margen de la Administración del Estado”.

<sup>(1780)</sup> Artículo 25.2 y 3 de la Ley de Carreteras.

<sup>(1781)</sup> Artículo 24.4 de la Ley de Carreteras.

<sup>(1782)</sup> Así, según dispone el Artículo 27 de la Ley:

“1. Los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, a instancia o previo informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, dispondrán la paralización de las obras y la suspensión de usos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las autorizaciones.

2. Las citadas autoridades interesarán del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para que efectúe la adecuada comprobación de

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

urbanística, es avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para acordar la demolición de la vivienda que se encuentre en estas zonas de protección, sin que la adopción de dicha medida- demolición de la vivienda- resulte desproporcionada (<sup>1783</sup>).

Complementariamente, a esta regulación de la Ley Estatal todas las Comunidades Autónomas han establecido similares condicionantes en sus legislación sobre Carreteras(<sup>1784</sup>) con idéntica orientación, esto es, la prohibición de edificación en zonas afectas a la vía.

---

las obras paralizadas y los usos suspendidos, debiendo adoptar, en el plazo de dos meses, una de las resoluciones siguientes:

- a) Demoler las obras e instalaciones o impedir definitivamente los usos no autorizados o que no se ajustaren a las condiciones establecidas en la autorización.
  - b) Ordenar la instrucción de los oportunos expedientes para la eventual legalización de las obras o instalaciones o autorización de los usos que se adapten a las normas aplicables.
3. La adopción de los oportunos acuerdos se hará sin perjuicio de las sanciones y de las responsabilidades de todo orden que resulten procedentes.

(<sup>1783</sup>) STS de 27 de diciembre de 2001(RCJ 2001, 5925) Ponente: Excmo. Sr. D.: Yagüe Gil, Pedro José) citada:

“El Artículo 47 de la Constitución no impide que las viviendas puedan ser demolidas si ello es exigido por la restauración de la legalidad urbanística infringida (artículo 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística, a cuyo tenor <en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal>”).

(<sup>1784</sup>) Así, la Ley 7/2002, de 9 de mayo, de modificación de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla- La Mancha; Ley 16/2001, de 14 de diciembre, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares de Baleares en Materia de Carreteras y Caminos; Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón; Ley 14/1998, de 9 de julio, de modificación parcial de los artículos 30.1 y 31.1 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid y modificación operada también por Ley 11/1997, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en los aspectos relativos a la Financiación y Explotación de las mismas, así como a la función de vigilancia y control; Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras de Cantabria; Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura; Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia; Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de Carreteras de Cataluña; Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias; Ley 6/1991, de 27 de marzo de Carreteras de la Comunidad Valenciana; Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia; Ley 5/1990, de 24 de mayo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

---

**B. VÍAS PECUARIAS Y VIVIENDA**

La Ley 3/95 de 23 de marzo de Vías Pecuarias<sup>(1785)</sup> como ley básica estatal en la materia (según el artículo 149. 1.23 de la Constitución)<sup>(1786)</sup>, califica a las vías como bienes de Dominio Público, imponiendo limitaciones al hecho edificatorio<sup>(1787)</sup>.

La Ley señala (Artículo 1.3 de la Ley) que:

“las Vías Pecuarias podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural”.

Así, las vías pecuarias se orientaron prioritariamente al tránsito ganadero, y a los usos rurales, integrándose en el ámbito de espacios naturales, y por consiguiente cuando existe declaración específica siendo afectados por su protección.

Lo que obviamente significa que la utilización que de la misma se haga, en tanto que dominio Público habrá de ser compatible y complementaria con su fin. De tal forma, que si se proyecta una Obra

---

Igualmente la doctrina se ha ocupado de esta cuestión, entre otros: González Ríos, I: *El sistema viario Urbano. Bienes de Uso Público Municipal-I*. Comares. Granada 2002; Pemán Gavín: "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español, una visión de conjunto. *Revista de Administración Pública*, núm. 129, de 1992. Págs.117-161

<sup>(1785)</sup> BOE de 24 de marzo de 1995.

<sup>(1786)</sup> Sobre vías pecuarias y la distribución de competencias en la materia puede verse: Herraiz Serrano, O.: *Régimen Jurídico de las vías Pecuarias*. Comares. 2000; González Ríos, I: *El sistema viario Urbano. Bienes de uso Público Municipal*. Comares.2002, Págs, 216 y ss; Porto Rey, E: “Integración de vías pecuarias en el planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico*. Num. 126, Págs. 96 y ss. Madrid. 1992; *Las Vías Pecuarias en Andalucía. Oportunidades de tratamiento a nivel territorial*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Ordenación del Territorio. Sevilla .1994.

<sup>(1787)</sup> Y sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 570 del Código Civil respecto de las Servidumbres para el paso del ganado.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Pública – y con ello se implica la modificación del trazado de la vía, se debe asegurar un trazado alternativo de la vía pecuaria<sup>(1788)</sup>.

No se prevé no obstante, como ha sido la dinámica en otras legislaciones sectoriales, franjas de terrenos laterales, o limitaciones en distancias a la vía pecuaria para proceder a la realización de actividades de tipo edificatorio – residencial. Dada la calificación de las Vías como bienes integrantes del Dominio Público<sup>(1789)</sup>, y precisamente en atención a la afectación al paso ganadero de las mismas, entendemos que estarían prohibidas siempre que de alguna forma afectasen a la utilización de la Vía Pecuaria.

No obstante lo cual, la normativa sólo se ha ocupado expresamente de prohibir y sancionar el uso edificatorio en supuestos de ocupación de la Vía. Así, el artículo 21 de la Ley sanciona como infracción muy grave: “b) la edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de Vías pecuarias”<sup>(1790)</sup>.

### **C. CONDICIONANTES AL HECHO EDIFICATORIO DERIVADOS DE LA NORMATIVA SOBRE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**

La Ley 39/2003 de 17 de noviembre de Sector Ferroviario<sup>(1791)</sup> configura las denominadas Zonas de Dominio Público, Zona de

---

<sup>(1788)</sup> Artículo 13 de la Ley.

<sup>(1789)</sup> Artículo 2 de la Ley.

<sup>(1790)</sup> En idéntico sentido se ha pronunciado la Ley foral de la Comunidad de Navarra 19/97 de 15 de diciembre de 1997, sobre Vías Pecuarias en el Artículo 21.2.b) o la muy completa a nuestro entender- por cuanto integra la planificación propia de vías pecuarias en consonancia con la Ordenación Territorial, Ley 8/98 de 15 de Junio de la Comunidad de Madrid, (BOCM 28 de agosto de 1998), que sin establecer infracciones remite en este punto al texto básico, pero incorpora criterios para la graduación de las sanciones impuestas por la norma; o en Andalucía, el Decreto 155/98 de 21 de Julio.

<sup>(1791)</sup> BOE de 18 de noviembre de 2003. Núm. 276.

Esta norma ha derogado la sección 2º del Capítulo II, y los Capítulos III, IV y V. del Título VI de la Ley 16/87 de Ordenación de los Transportes Terrestres. e incorpora con vocación integradora, al derecho interno, la normativa comunitaria sobre el sector al efecto de reordenar por completo el sector ferroviario español. Su entrada en vigor se ha aplazado por Real

Protección y Límite de Edificación<sup>(1792)</sup>. La Zona de Dominio Público comprende: los terrenos ocupados por las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General y una franja de terreno de ocho metros a cada lado de la plataforma, medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación<sup>(1793)</sup>. La zona de Protección comprenderá por su parte una franja de terreno a cada lado de las líneas ferroviarias, delimitada interiormente por la zona de Dominio Público y exteriormente por dos líneas paralelas situadas a 70 metros de las aristas exteriores de la explanación<sup>(1794)</sup>. A ellas hay que añadir la Zona Límite de la Edificación. Esta zona, se determina a ambos lados de las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, situándose a 50 metros de la arista exterior más próxima de la plataforma, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista<sup>(1795)</sup>.

Por último respecto de la zonas aledañas a las vías, la Línea Límite de Edificación<sup>(1796)</sup> puede disminuirse en función, de lo que reglamentariamente se estableciera según las características de las líneas<sup>(1797)</sup>. Igualmente la distancia puede sufrir alteración respecto de las vías que discurren por suelo urbano, y siempre que en coordinación con la planificación urbanística. Esto es, con la calificación del suelo, y el contenido del plan.

La norma integra a su vez las categorías urbanísticas de protección en las limitaciones a las actividades a desarrollar en cada

---

Decreto Ley 1/2004 de 7 de mayo (BOE de 11 de mayo de 2004).l

<sup>(1792)</sup> Artículo 12 de la Ley.

<sup>(1793)</sup> Artículo 13 de la Ley.

<sup>(1794)</sup> Artículo 14 de la Ley.

<sup>(1795)</sup> Artículo 16 de la Ley.

<sup>(1796)</sup> Con terminología similar a la empleada respecto de la Legislación Estatal de Carreteras. Y las sucesivas regulaciones autonómicas.

<sup>(1797)</sup> Artículo 16.2 de la Ley.

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

---

una de estas zonas. Así, en suelo urbano consolidado las distancias a las zonas de dominio Público y las protección son de 5 y 8 metros respectivamente<sup>(1798)</sup>. En estas zonas, la Ley limita los usos, exigiendo la preceptiva autorización administrativa del Administrador de Infraestructura Ferroviaria.

Para la zona de dominio Público además de la autorización se precisa que las obras a realizar fueran necesarias para la prestación del servicio ferroviario o bien la prestación de un servicio de interés general así lo requiere. En cambio en la zona de Protección la autorización administrativa que sólo debiera otorgarse cuando los usos sean compatibles con la Seguridad del Tráfico ferroviario. De mayor interés resulta la previsión contenida en la norma<sup>(1799)</sup> respecto de la limitación para incrementar la edificabilidad de construcciones existentes ya en la zona de protección. El supuesto que contempla la norma, es el de posible reparación u obra de conservación y mejora, y sin que el incremento de valor pudiera ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Así, la norma, circunscribe la autorización Administrativa, que corresponde resolver a RENFE como gestor de Infraestructuras Ferroviarias, a la posibilidad de llevar a cabo obras de conservación y mejora, y no excluye la concurrencia de otras autorizaciones o licencias de otra Administración competente.

La Ley sanciona con la demolición la edificación o construcción ilegal en la Zona de Dominio Público y en la de Protección.

En este sentido el Artículo 10 de la Ley hace específica consideración urbanística a la zona de servicio, integrando la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico califiquen los terrenos destinados a zona de servicio portuario como Sistema General ferroviario o equivalente. La ordenación de este espacio será objeto primero de la elaboración del oportuno Proyecto de Proyecto de

---

<sup>(1798)</sup> Artículo 15.6 de la Ley.

<sup>(1799)</sup> Artículo 15.4 de la Ley.



Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios, que se desarrollará a través del Plan Especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario o instrumento equivalente<sup>(1800)</sup>. Así, para realizar una obra en una zona de servicio ferroviario, hay que solicitar, antes de su realización, informe a la Administración Urbanística competente. Este informe se entenderá favorable si transcurre un mes desde su presentación sin que haya pronunciamiento alguno. De no existir el Plan especial, es el Proyecto de Delimitación y Utilización de Espacios Portuarios el que sirve de parámetro de compatibilidad de los usos que se pretendan llevar a cabo en la zona de servicio ferroviaria, delimitado por el mismo. Además, las obras realizadas por el Administrador de infraestructuras ferroviarias, no pueden ser objeto de suspensión, por los órganos urbanísticos, siempre y cuando las mismas se ajusten a los planes aprobados para la ordenación del espacio.

Respecto del administrador de infraestructuras ferroviarias, su regulación y competencias se contempla en los Artículos 20- 28 de la Ley<sup>(1801)</sup>.

### **D. CONDICIONANTES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE NAVEGACIÓN AEREA**

La Ley 48/60 de 21 de Julio de Navegación Aérea en su artículo 51 define las servidumbres aeronáuticas<sup>(1802)</sup>.

---

<sup>(1800)</sup> El Plan Especial, debe tramitarse de conformidad con lo establecido en el Artículo 10.2, de la Ley, de la siguiente forma:

“a) El administrador de infraestructuras ferroviarias podrá formular el proyecto del referido Plan Especial, que se tramitará y aprobará, como plan de iniciativa pública, por la autoridad urbanística competente conforme a la legislación aplicable en cada caso.

b) Concluida la tramitación, con carácter previo a la aprobación definitiva, la autoridad urbanística competente dará traslado del proyecto del Plan al administrador de infraestructuras ferroviarias, para que éste emita informe sobre las cuestiones de su competencia en autónomas o entidades locales que pudieran resultar afectadas”.

<sup>(1801)</sup> Entre las competencias destaca las de

<sup>(1802)</sup> Según dispone la norma:

“Los terrenos construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la Navegación estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales, referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación. La naturaleza y extensión de dichos



## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Estas servidumbres debían ser establecidas respecto de los terrenos circundantes con la instalación aeroportuaria<sup>(1803)</sup>. Pudiéndose solicitar una indemnización, por los daños y perjuicios que se causen en los bienes afectados por las servidumbres aeronáuticas definidas (Artículo 54 de la Ley)<sup>(1804)</sup>. Indemnización regulada con posterioridad<sup>(1805)</sup>, que determina una limitación significativa al derecho de propiedad.

Complementariamente y en este marco normativo ha tenido lugar la aprobación de la Ley 21/2003 de 7 de Julio sobre Seguridad Aérea<sup>(1806)</sup>.

---

gravámenes se determinará mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, conforme a las disposiciones vigentes, en cada momento, sobre tales servidumbres. En caso de urgencia, las servidumbres podrán ser establecidas por el Ministerio del Aire, quedando sin efecto si en el plazo de un año no son confirmadas por el Consejo de Ministros”.

<sup>(1803)</sup> Así, en STS de 10 de Junio de 1995, (RAJ 1995, 4915), Ponente: Excmo. Sr. D.: Francisco Morales Morales que señala: (Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia)

“Los Artículos 51 – 54 de la Ley de Navegación aérea, se refieren exclusivamente a las servidumbres que por razón de navegación aérea, han de soportar los terrenos construcciones, e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación, cuya imposición y delimitación corresponde efectivamente a la Administración. Pero no contemplan en modo alguno, como es obvio ningún tipo de servidumbre que, sobre el mismo aeródromo pueda corresponder al titular del mismo”.

Sin que (Artículo 53 de la Ley):

“Los propietarios o poseedores de inmuebles no podrán oponerse a la entrada en sus fincas o paso por ellas, para las operaciones de salvamento o auxilio, a aeronaves accidentadas”.

<sup>(1804)</sup> Así, Artículo 54 de la Ley:

“Los daños y perjuicios que se causen en los bienes afectados por las servidumbres, a que se retiren los artículos cincuenta y uno y cincuenta y tres, serán indemnizables si a ello hubiera lugar, aplicando les disposiciones sobre expropiación forzosa”.

<sup>(1805)</sup> Por Real Decreto 2333/1983, de 4 de agosto, por el que se actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la Ley de Navegación Aérea y por Real Decreto 37/2001, de 19 de enero, por el que se actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea

<sup>(1806)</sup> Cabe pensar que el detonante que ha supuesto en el contexto internacional los atentados del 11 de septiembre, en Estados Unidos, sirvieron como toma de conciencia de la necesidad de regular y mejorar los

Pues bien, a los efectos edificatorios, y teniendo en cuenta la incidencia de la Ley sobre Seguridad Aérea en el sistema normativa integrado por la Ley de Navegación aérea de 1960<sup>(1807)</sup> la Ley, integra un completo sistema sancionador que incorpora y delimita las funciones de los agentes intervinientes en la aeronáutica.

El artículo 9 regula la construcción y planificación de sistemas aeroportuarios, que deberán integrar la ordenación de la zona de servicio del aeropuerto. Zona, en la que además de observarse servidumbres aeronáuticas o acústicas, derivadas del tráfico aéreo, habrá de delimitarse la distancia a las edificaciones y por tanto la limitación concreta la ubicación de vivienda. Respecto de las servidumbres aeronáuticas, su regulación contenida en el Decreto 584/72 de 24 de febrero y Decreto 1844/75 de 10 de julio, de servidumbres en helipuertos, ha sido modificada por el Real Decreto 1541/2003 de 5 de diciembre, para permitir la realización de actuaciones constructivas y urbanísticas siempre y cuando los estudios aeronáuticos requeridos por la autoridad civil, o militar competente acrediten que no se compromete la seguridad ni queda afectada de modo significativo la regularidad de las operaciones de las aeronaves<sup>(1808)</sup>. Además, tanto en aeropuertos como en helipuertos se permite la construcción de edificaciones e instalaciones en los supuestos de apantallamiento<sup>(1809)</sup>.

---

niveles de seguridad en la aviación civil. En este sentido, se encuentra el Reglamento (CE) nº 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea.

<sup>(1807)</sup> La Ley 21/2003 ha derogado los artículos, 8, 32.1, y 152-159 de la Ley de Navegación aérea.

<sup>(1808)</sup> Esta excepción a la servidumbres aeronáutica se contienen en el artículo primero y segundo del Real Decreto citado, respecto de los modificaciones para servidumbres en aeropuertos y helipuertos.

<sup>(1809)</sup> Un objeto se encuentra apantallado, según el texto del Real Decreto, cuando:

- a) Se encuentre situado por debajo del plano que pasa por el punto más elevado de obstáculo que sirve de apantallamiento y forma un ángulo de menos de 10 grados con el plano horizontal que pasa por dicho punto, cualquiera que sea la dirección que se encuentre respecto del helipuerto (excepto en sentido contrario a la dirección de aquel), y a una distancia, medida horizontalmente no superior a

## I. CONDICIONANTES A LA ACTIVIDAD EDIFICATORIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL REGULADORA DEL DOMINIO PÚBLICO

Así, el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha establecido dentro del régimen jurídico de los aeropuertos de interés general de la competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.20. a de la Constitución, la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director, al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

Para los aeropuertos de Interés General el contenido de los Planes Directores de Aeropuerto como sistemas Generales aeroportuario a efectos urbanísticos, se contiene en el Real Decreto 2591/98 de 4 de diciembre, del Ministerio de Fomento<sup>(1810)</sup>.

---

150 metros

- b) Se encuentra situado dentro del volumen engendrado por la traslación horizontal del contorno del obstáculo que sirve de apantallamiento, en sentido opuesto al que se encuentra el helipuerto y a una distancia horizontal de dicho obstáculo no superior a 150 metros”.

<sup>(1810)</sup> Artículo 3 que señala:

1. “A los efectos previstos en el artículo anterior, el Plan Director del aeropuerto contendrá necesariamente:
  - a) Los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea.
  - b) Los servicios de control del tránsito aéreo.
  - c) Las infraestructuras para el movimiento de las aeronaves.
  - d) Las zonas de actividades aeroportuarias con las edificaciones e instalaciones complementarias para el servicio de las aeronaves.
  - e) Las edificaciones e instalaciones del aeropuerto que fueran necesarias para el movimiento y tránsito de los viajeros y de las mercancías.
  - f) Las zonas de estacionamiento y de acceso de personas y vehículos.
  - g) Los espacios para las actividades complementarias.
  - h) Las redes de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria.
  - i) Las vías de servicio del aeropuerto.
  - j) Los accesos viarios y ferroviarios del aeropuerto.

La infraestructura aeroportuaria, del mismo modo que otros sistemas generales deberá coordinarse con la planificación urbanística en la que se inserta.

Respecto de las servidumbres acústicas, serán los planes Directores de Aeropuerto los encargados de acometer la insonorización acústica de las viviendas afectadas, todo ello en consonancia con las exigencias los instrumentos de protección ambiental. Se trata de la elaboración de planes de aislamiento acústico, que permitan la insonorización de las viviendas afectadas<sup>(1811)</sup>.

- 
- k) La representación del estado final del sistema general aeroportuario.
  2. El Plan Director del aeropuerto incluirá también las determinaciones necesarias para que las autoridades públicas no aeronáuticas dispongan de los espacios precisos para el desarrollo de las actividades y servicios que hayan de prestar en el recinto aeroportuario.
  3. El Plan Director contendrá asimismo la determinación de los espacios o superficies necesarias para posibilitar, en su caso, el despliegue de aeronaves militares y de sus medios de apoyo y recogerá las especificaciones necesarias en relación con los intereses de la defensa nacional y el control del espacio aéreo español que establezca el Ministerio de Defensa”.

<sup>(1811)</sup> AENA ha operado, ya insonorizaciones de 6000 viviendas en Madrid, mediante el otorgamiento de subvenciones para la insonorización, y está en marcha la insonorización de las viviendas con plan director aprobado, en un plazo de tres años según la Declaración de impacto ambiental, aprobada.

## II. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO EDIFICATORIO: SUS NORMAS

Pero la edificación de vivienda, superada las exigencias demandadas por los distintos instrumentos de planificación sectorial, e integrada en un modelo urbanístico acorde, exige la instrumentación técnica adecuada. Instrumentación que se integra en el Derecho de la Edificación, cuya orientación disciplinar, diferente en su configuración de la promoción de Vivienda, viene a completar el régimen jurídico de ésta. Toda vez, que toda intervención administrativa en la materia, debe respetar las normas constructivas aprobadas, y las previsiones normativas que configuran el proceso edificatorio. Así, tanto la exigencia de calidad en la construcción, como la posible responsabilidad derivada de los agentes intervinientes en hecho edificatorio, repercuten de manera directa en la dignidad y adecuación de la vivienda que el enunciado constitucional exige<sup>(1812)</sup>.

Por ello, y tras el examen de los premisas derivadas de la legislación sectorial, que vienen a condicionar la edificación de vivienda y el cumplimiento mismo de los planes, así como su interrelación normativa con otros instrumentos de planeamiento, - se hace preciso examinar la regulación del derecho de la edificación de Vivienda.

### 1º. LAS NORMAS TÉCNICAS SOBRE EDIFICACIÓN

El Real Decreto 1654/85, de 3 de Julio, que establecía la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo <sup>(1813)</sup>, introdujo la distinción entre la Dirección General de Vivienda y la Dirección General de Arquitectura y Edificación <sup>(1814)</sup>, diferenciando los

---

(1812) Recordemos: “Todos tienen derecho a una vivienda digna y adecuada”.

(1813) RCL 1985, 2246. Publicado en el BOE de 17 de septiembre.

(1814) Los antecedentes organizativos de la Dirección General de Arquitectura y la Edificación hay que buscarlos tras la Constitución en el Decreto 754/78, de 14 de abril, por el que se organiza la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que crearía la Dirección General de Arquitectura y Vivienda integrando varias subdirecciones Generales. Sobre

aspectos constructivos, relacionados con el derecho de la edificación, de los aspectos organizativos de la puesta en marcha de la política de Vivienda emprendida por el Ministerio. A su vez la norma creó el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR). Respecto de las Competencias de la Dirección General de Arquitectura y Edificación estas comprendían:

- “1. El fomento de la calidad de la arquitectura, de la vivienda y de la edificación en general así como la elaboración de las normas en estas materias y la alta inspección de su cumplimiento.
2. La formulación de estudios y propuestas para la elaboración de planes y programas a nivel estatal, y la evaluación de sus resultados.
3. La realización, en el ámbito de su competencia, de estudios generales y el desarrollo de la investigación en materia de vivienda, así como las acciones encaminadas a la información y difusión de los mismos.
4. La elaboración de la estadística para el seguimiento de los Planes de vivienda.
5. La formulación de bases para la coordinación del sector vivienda, en relación con la Planificación General de la actividad económica y con la ordenación del crédito y beneficios fiscales
6. La propuesta de convenios de préstamo con las Comunidades Autónomas y otros entes públicos para la promoción y rehabilitación de viviendas, así como el seguimiento y control de los mismos.
7. Las relaciones con las entidades financieras en orden a la obtención de los recursos necesarios para el

---

la evolución organizativa en materia de edificación puede consultarse: De la Serna Bilbao; Op. Cít. Págs.122-127.

desarrollo de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, así como la gestión de los recursos presupuestarios correspondientes a dichas actuaciones.

8. La promoción y rehabilitación públicas de viviendas de protección oficial de interés general del Estado y la administración, conservación y gestión de este patrimonio.
9. La realización de actuaciones de emergencia en promoción pública de viviendas
10. La ejecución de las funciones relativas a la distribución entre las Comunidades Autónomas de subvenciones y subsidios a entes territoriales, así como su racionalización y seguimiento”.

Pues bien, al hilo de las competencias asumidas por Ministerio a través de sendas Direcciones Generales se operó la regulación de la normativa sobre edificación. alguna referencia hacíamos ya a la normativa técnica sobre edificación cuyo antecedente lo integraban disposiciones del año 1972 y 1977 ya estudiadas. Así desde 1977 se venían aplicando en España las Normas Básicas de la Edificación <sup>(1815)</sup>, que fueron complementadas por las Normas Tecnológicas de la Edificación que sin carácter obligatorio servían como desarrollo operativo de las Normas Básicas de la Edificación. Las Normas Básicas de la Edificación debían aplicarse con independencia de la regulación contenida en las Ordenanzas Municipales sobre Edificación y Uso del Suelo y ello por cuanto ambas disposiciones no estuviesen vinculadas por el principio de jerarquía sino de competencia<sup>(1816)</sup>.

---

<sup>(1815)</sup> La norma definía la Norma Básica de la Edificación como: “Las que a partir de fundamentos del conocimiento científico y tecnológico, establecen las reglas necesarias para su correcta aplicación en el proyecto y la ejecución de los edificios”

<sup>(1816)</sup> Así se puso de manifiesto en STS de 14 de enero de 1998 (RCJ 1998, 561). Ponente: Excmo. Sr. D.: Rodolfo Soto Vázquez. Sentencia en la que se analizó la relación existente entre la normativa básica de la Edificación y la

Posteriormente, se aprobó la Ley 38/99 de 5 de Noviembre de Ordenación de la Edificación. Ley que ha introducido una nueva regulación al contemplar, en su artículo 3, los requisitos mínimos que deban regular la edificación<sup>(1817)</sup> y prever, asimismo, la formulación de

---

Ordenanza Municipal de prevención de incendios, señalando el Tribunal:

“La relación entre la Ordenanza Primera de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Madrid y los Reales Decretos por los que primero se aprobaron y después se modificaron las Normas Básicas de Edificación- Control de Prevención de Incendios, no puede articularse, como pretende la sociedad actora, a través del principio de jerarquía, sino que por el contrario debe serlo a través del de competencia”

(1817)

La norma señala en este artículo:

“Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse conservarse de tal forma que satisfagan los requisitos básicos siguientes:

a) relativos a la funcionalidad:

- a.1) Utilización del tal forma que la disposición y Las dimensiones de Los espacios y la dotación de Las instalaciones faciliten la adecuada realización de Las funciones previstas en El edificio
- a.2) Accesibilidad de tal forma que se permita a las persona con movilidad y comunicación reducida el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica

b) Relativos a la seguridad

- b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio , o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia económica y la estabilidad del edificio.
- b.2) Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar El edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de Los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate
- b.3) Seguridad de utilización de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c) Relativos a la edificabilidad:

- c.1) Higiene, Salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.
- c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades
- c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio
- c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio”.



un Código Técnico de la Edificación<sup>(1818)</sup>. Desde la Ley sólo se establecen criterios aplicables a la edificación, la concreción y materialización de los cuales correspondería a las Normas Básicas de la Edificación, a ellas ha añadido el Prof. González Pérez<sup>(1819)</sup> la normativa sobre calidad de las edificaciones y aquella por la que se crea el sello del INCE (Instituto Nacional de Calidad de la Edificación).

Así, hasta la aprobación de la Constitución, el Ministerio competente por razón de la materia, establecía las determinaciones técnicas que habían de cumplirse en el proceso edificatorio, Tras la distribución de competencias operada por el Texto Constitucional y después de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, aumenta considerablemente el número de disposiciones que regulan la edificación de vivienda. De un lado las Normas Básicas de la Edificación se declararon en vigor y aplicables a todas las Administraciones Públicas, de otro lado, las disposiciones se han proyectado en normas generales<sup>(1820)</sup> y en normas sectoriales relativas a

---

(1818) Sobre la aprobación del Código Técnico de la Edificación, la Ministra de la Vivienda al comienzo de la VIII Legislatura, ha apuntado su aprobación en “los próximos meses”. (Víd. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, Pág. 6).

(1819) En comentario al Artículo 3 de la Ley de Ordenación de la Edificación. Op. Cít. Pág. 97-116.

(1820) Real Decreto 1370/88 de 11 de noviembre por el que se modifica parcialmente la norma MV 101/1962 sobre Acciones en la edificación-aprobada por Decreto 195/1963, de 17 de enero y se cambia su denominación por Norma Básica de la edificación. NBE-AE/1988, Acciones de la Edificación (BOE de 17 de noviembre de 1988, núm. 276).

- Real Decreto 2584/81 de 18 de septiembre por el que se aprueba el reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación (BOE de 3 de noviembre de 1981, corrección de errores de BOE de 28 de noviembre)
- Real Decreto 734/85 de 20 de febrero por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y Homologación aprobado por el Real Decreto 2584/81 de 18 de septiembre (BOE de 23 de mayo de 1981).

exigencias constructivas de cimentaciones<sup>(1821)</sup>, yesos y escayolas<sup>(1822)</sup>, revestimientos de suelos y escaleras<sup>(1823)</sup>, aislamiento térmico y

- 
- (1821) - Orden de 1 de octubre de 1983 por la que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación NTE- ADG. Acondicionamiento del Terreno. Desmontes, Galerías (BOE de 14 de noviembre de 1983, núm. 272).
- Orden de 8 de marzo de 1983 por la que se aprueba la Norma Tecnológica de Edificación NTE-CCP, Cimentaciones-contencionales. Pantallas (BOE núm. 91, de 16 de abril de 1983).
  - Orden de 4 de diciembre de 1986 por la que se aprueba la Norma Tecnológica de Edificación NTE-CSZ sobre Cimentaciones superficiales. Zapatas (BOE de 16 de diciembre de 1986 núm. 300).
  - Orden de 12 de abril de 1984 por el que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-CSL Cimentaciones. superficiales. Losas. (BOE de 18 de mayo de 1984)
  - Orden de 23 de julio de 1982 por el que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-CSL. Cimentaciones superficiales. Vigas flotantes. (BOE de 1 de septiembre de 1982)
  - Orden de 4 de octubre de 1984 por la que se aprueba la Norma tecnológica de la Edificación NTE-CSC. Cimentaciones superficiales. Corridas. (BOE de 15 de octubre de 1984)
  - Real Decreto 1039/91 de 28 de junio por el que se aprueba la instrucción para el proyecto y la ejecución de obras de hormigón en masa o armado (BOE de 3 de julio de 1991)
  - Real Decreto 824/88 de 15 de julio por el que se aprueba la instrucción para el proyecto y la ejecución de obras de hormigón en masa o armado (EH-88) y la instrucción para el proyecto y la ejecución de forjados unidireccionales de hormigón armado o pretensado (EF-88)
  - Real Decreto 2048/82 de 28 de mayo por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación NBE-MV 110/82.Cálculo de las piezas de chapa conformada de acero en edificación. (BOE de 27 de agosto de 1982 núm. 205).
  - Real Decreto 1630/80 de 18 de julio sobre fabricación y empleo de elementos resistentes para pisos y cubiertas (BOE de 8 de agosto de 1980,núm. 190).
  - Orden de 29 de noviembre de 1989 sobre modelos de fichas técnicas a que se refiere el Real Decreto 1630/80 de 18 de julio sobre la autorización de uso para la fabricación y empleo de elementos resistentes para pisos y cubiertas. (BOE de 16 de diciembre de 1989,núm. 301).

(1822) Orden de 31 de mayo de 1985 por la que se aprueba el Pliego General de Condiciones para la recepción de yesos y escayolas en las obras de construcción RY-85 (BOE de 10 de junio de 1985, núm. 138).

Real Decreto 1312/86 de 25 de abril por la que se declara obligatoria la homologación de yesos y escayolas para la construcción, así como el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los prefabricados y productos afines de yesos y escayolas y su homologación por el Ministerio de Industria y Energía (BOE de 1 de julio de 1986, núm. 156)

(1823) Orden de 8 de abril de 1986 por la que se aprueba la revisión de la Norma Tecnológica de la Edificación BTE-RSC Revestimientos de Suelos y escaleras. Continuos. (BOE de 18 de abril de 1986,núm. 93).

- Orden de 15 de Febrero de 1984 por la que se aprueba la norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSR. Revestimientos de suelos.

acústico<sup>(1824)</sup>, instalaciones<sup>(1825)</sup> y protección contra incendios<sup>(1826)</sup>. A ello hay que añadir, el punto de inflexión importante que supone la

---

Piezas Rígidas.(BOE de 29 de febrero de 1984,núm. 51).

- Orden de 15 de febrero de 1984 por la que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación NTE-RSF. Revestimiento de suelos. Flexibles. (BOE de 1 de marzo de 1984,núm. 52)

- (1824)
- Real Decreto 2429/79 de 6 de julio por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación NBE-CT-79 sobre condiciones térmicas en los edificios.(BOE de 22 de octubre de 1979)
  - Real Decreto 1909/1981 de 24 de julio por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación NBE- CA-81 sobre condiciones acústicas en los edificios (BOE de 7 de septiembre de 1981)
  - Real Decreto 245/89 sobre determinación de la iluminación de la potencia acústica admisible de determinado material y maquinaria de obra ( BOE de 11 de marzo de 1989,núm. 60)

- (1825)
- Instalaciones de Electricidad:

- Orden de 5 de abril de 1984 por la que se modifican las instrucciones Técnicas complementarias M1, BT 025, M1 BT 044 del Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión (BOE de 4 de junio de 1984).
- Orden de 30 de julio de 1981 por la que se modifica el apartado 7.1.2 de la Instrucción Técnica complementaria M1BT 025 del vigente Reglamento Electrotécnico para baja tensión relativa a los suministros complementarios en locales de pública concurrencia (BOE de 13 de agosto de 1981)

Sobre Instalaciones de fontanería:

- Real Decreto 358/85 de 23 de enero por el que se establece la sujeción a normas técnicas de las griferías sanitarias para utilizar en locales de higiene corporal, cocinas y lavaderos y su homologación por el Ministerio de Industria y Energía.(BOE de 22 de marzo de 1985,núm. 70)
- Orden de 14 de mayo de 1986 por la que se declara de obligado cumplimiento las especificaciones técnicas de los aparatos sanitarios cerámicos para utilizar en locales de higiene corporal, cocina y lavaderos para su homologación por el Ministerio de Industria y Energía. (BOE de 4 de julio de 1986, núm. 159).
- Orden de 17 de marzo de 1981 por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria MIE-API del Reglamento de aparatos de Presión (BOE de 8 de abril de 1981,núm. 84)
- Orden de 31 de mayo de 1985 por la que se aprueba la Instrucción Técnica complementaria MIE-AP-12 del Reglamento de Aparatos a Presión referente a calderas de agua caliente (BOE de 20 de junio de 1985)
- Ley 82/80 de 30 de diciembre sobre conservación de la energía (BOE de 27 de enero de 1981).
- Real Decreto 891/80 de 14 de abril sobre homologación de los paneles solares (BOE de 12 de mayo de 1980)
- Orden de 28 de julio de 1980 por la que se aprueban las Normas Técnicas complementarias para la homologación de los paneles solares (BOE de 18 de agosto de 1980).

aprobación de la Ley de Ordenación de la Edificación. Ya que en esta norma se refleja la descripción y vigencia de las Normas Básicas de la Edificación aprobadas, pero se formula la necesidad de elaborar un Código Técnico de la Edificación que venga a sustituir y clarificar al regulación anterior.

Recuérdese, como ya tuvimos ocasión de exponer que en materia de edificación el Estado conservará competencias sobre<sup>(1827)</sup>: “a) Enunciado y desarrollo, en forma de norma básica de medidas jurídicas técnicas y financieras de la calidad de la edificación y la alta inspección para limitada la vivienda b) la elaboración y supervisión de proyectos de ejecución de obras para organismos de la Administración del Estado, así como la adopción de medidas de conservación y mejora de patrimonio arquitectónico que depende del mismo y a las actuaciones en relación con los edificios patrimonio del Estado y c) establecimiento y homologación de los procedimientos de ensayo y control de calidad d) Homologación de sellos y marcas de calidad e) ordenación técnica de las profesiones vinculadas a la edificación y arquitectura”.

El Código Técnico de la Edificación que la Ley de Ordenación de la Edificación contempla (artículo 3 in fine) debía pues, integrar todas

---

Aparato elevadores:

- Real Decreto 2291/85 de 8 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de aparatos de elevación y manutención de los mismos (BOE de 11 de diciembre de 1985).
- Orden de 23 e septiembre de 1987 por la que se modifica la instrucción técnica complementaria MIE-AEM-I del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención sobre ascensores movidos eléctrica, hidráulica u oleoeléctricamente (BOE de 6 de diciembre de 1987,núm. 239).

<sup>(1826)</sup> Real Decreto 279/91 de 1 de marzo por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación NBE-CPI /91 condiciones de protección contra incendios en los edificios.(BOE de 8 de marzo de 1991)

- Real Decreto 1428/86 de 13 de junio sobre pararrayos radiactivos (BOE de 11 de junio de 1986,núm. 165).

Puede verse, igualmente una relación de disposiciones en: Monografía del Ministerio de Fomento; *Índice de disposiciones relacionadas con la Edificación*. (Legislación Vigente al 1 de octubre de 2000)

<sup>(1827)</sup> De la Serna Bilbao. Op. Cít. Págs. 73- 78.

las determinaciones aprobada como Normas Básicas de la Edificación y demás reglamentaciones técnicas, quedando éstas subsistentes hasta que se elaborara el Código. El Código se debía contener en un Real Decreto aprobado por el Gobierno que no obstante su proyección estatal debería tomar en consideración las disposiciones autonómicas vigentes en el momento de su promulgación. Entendemos que esta norma debía tener carácter supletorio de la legislación autonómica sobre edificación, en los aspectos complementarios de su normativa propia, y Básico respecto de las determinaciones contenidas en el artículo 3 de la Ley 38/99. Y ello por cuanto, la intervención Administrativa Estatal en la materia debe tomar en consideración el cumplimiento del Artículo 149.1.1º de la Constitución que atribuye competencia exclusiva al Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

**A. ESTANDARES URBANÍSTICOS: LA VINCULACIÓN AL PLANEAMIENTO Y A LAS ORDENANZAS MUNICIPALES SOBRE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO**

La ordenación urbanística incide de forma muy significativa sobre la tipología de vivienda a ubicar, sin perjuicio de la constatación de una adecuada clasificación y calificación del suelo para la construcción de vivienda, la normativa sobre régimen del suelo ha exigido la necesaria adecuación de las edificaciones con el entorno como parámetro contemplado tradicionalmente en la legislación del suelo, así como la incidencia de las edificaciones sobre el paisaje.

En el mismo sentido el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana introducía un límite de alturas (y por tanto de edificabilidad de vivienda) estableciendo un parámetro consistente en permitir la edificación de un máximo de 75 viviendas por hectáreas <sup>(1828)</sup>. Este parámetro que se justificaba en la necesidad de

---

<sup>(1828)</sup> Artículo 83.4 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana.

“asegurar una densidad adecuada para el bienestar individual y colectivo, ha sido suprimida ya en la Comunidad de Madrid”<sup>(1829)</sup>. Este aumento de densidad, hace presuponer la precisa coordinación de la planificación autonómica de vivienda al uso, así como el previsible incremento de la demanda de equipamientos públicos y por consiguiente el aumento de gasto público en vivienda (fuera ésta de promoción pública o privada).

A ello hay que añadir la relevancia en la ordenación y construcción de viviendas de las Ordenanzas de Edificación y Uso del suelo, en base a las cuales, de determinarán las alturas máximas, y la edificabilidad que el plan otorga. Edificabilidad a partir de la cual se puede obtener la correspondiente licencia municipal.

### ***B. ESTÁNDARES VINCULADOS A LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN A LA VIVIENDA: LA OBSOLESCENCIA DE LA TIPOLOGÍA EN VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.***

Difícilmente ha podido resistir al envite del desarrollo socio-económico las previsiones contenidas en el Real Decreto- Ley 31/78 sobre régimen de Viviendas de Protección Oficial que analizábamos. Especialmente si al aspecto tipológico se refiere. Las Ordenanzas de Construcción de Viviendas de Protección Oficial <sup>(1830)</sup>, ancladas en un modelo de identificación vivienda con unidad familiar (y por ende hogar), que no se corresponde con el actual, se han mostrado insuficientes para dar cumplida satisfacción a las nuevas necesidades de vivienda, que sin desdeñar las unidades familiares tradicionales incorporan una casuística más detallada no prevista en la norma. La solución constructiva en estos casos ha venido o bien de la mano del diseño de proyecto de vivienda libre, adecuada tipológicamente al

---

<sup>(1829)</sup> Ley 9/2001 de 17 de Julio, Con el aplauso unánime de los promotores que consideraban anacrónica dicha limitación de densidad. Toda vez, cuando las dimensiones de las viviendas construidas se han reducido considerablemente.

<sup>(1830)</sup> Las Ordenanzas Provisionales de las Viviendas de Protección Oficial, habían sido aprobadas por Orden Ministerial de 29 de mayo de 1969 modificada por la Orden Ministerial de 4 de mayo de 1970 y ampliadas por la Orden Ministerial de 16 de mayo de 1974, así como por la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1981.

colectivo diferenciado, o bien, mediante la adaptación de sus determinaciones en la normativa autonómica sobre vivienda.

El problema no obstante deriva de la aplicación de esta tipología a través de los Planes Estatales de Vivienda, que no debe tomar como referencia a efectos plan, más que la normativa estatal subsistente. Si bien, la Planificación General de la Actividad económica no habilite para introducir cambios tipológicos en las determinaciones de la normativa autonómica.

### C. LA ADECUACIÓN TIPOLOGICA COMO DESIDERATUM

La efectiva localización de una vivienda, en un tipo de suelo, merced al previo otorgamiento de una licencia municipal para proceder a la ejecución de un proyecto determinado ajustado al plan, no puede desconocer la importancia de la tipología exigida para la construcción, y las limitaciones derivadas de la zonificación que operan los propios planes de vivienda<sup>(1831)</sup>. Si a esto se añade, la efectiva disposición que los regímenes de protección Pública (por antonomasia las Viviendas de Protección Oficial) establecen en cuanto a la tipología, el resultado no puede ser otro que el reconocimiento de la importancia de definir una determinada tipología edificatoria<sup>(1832)</sup> previa incluso a la presentación y edificación de la vivienda correspondiente.

En el caso de las promociones de viviendas libres,- esto es, no sujetas a ningún régimen de protección o intervención administrativa la tipología permitida en cada tipo de suelo se vincula únicamente por

(1831) Como pudo apreciarse en el capítulo anterior.

(1832) El Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente arrojaba los siguientes datos para el período 1990 - 1994. Datos que inciden de manera directa en la tipología de vivienda construida

Tabla Núm. 11: Evolución del tamaño de las Viviendas

AÑO	S.Util hasta 40	S.U. hasta 60	S.U. hasta 90	S.U. hasta 120	S.U. hasta 150	S.U. mas de 150	S.M.U por vivienda	TOTAL Viviendas
1990	9354	28778	95637	55970	22127	21565	97,87	233431
1991	7878	27492	97113	50351	17130	15423	93,55	215387
1992	8754	26034	108676	50317	17.003	16508	93,25	227292
1993	7129	26974	118794	41168	14146	14593	91,10	222804
1994	6530	29447	126864	41926	15420	17027	91,60	237214



parámetros urbanísticos. No sucede así con el primer tipo de vivienda descrito, condicionado por la propia normativa de protección a la par que por las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en su defecto.

En lo que a la adecuación tipológica se refiere, alguna previsión correspondería hacer al legislador, más allá de lo hasta ahora regulado, y ello por cuanto por imperativo de la protección a colectivos diferenciados se debe proceder a una adecuación funcional de la vivienda. Respecto de los minusválidos tomamos como referencia dos disposiciones, sin perjuicio de los desarrollos posteriores: Real Decreto 248/89, de 5 de febrero, sobre medidas de distribución de la reserva de viviendas destinadas a minusválidos, establecidas en el Real Decreto 355/80 de 25 de enero y con posterioridad Real Decreto 355/80 de 25 de enero establecía la reserva y situación de las viviendas de protección oficial destinadas a minusválidos, así como la orden de 3 de marzo de 1980 se refería a las características de los accesos aparatos elevadores y condiciones interiores de las viviendas para minusválidos proyectas en inmuebles de Protección Oficial y el Real Decreto 556/89 de 19 de mayo por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad a los edificios.

A ello hay que añadir la evolución tecnológica a la que asistimos que va mas allá de las redes de telecomunicaciones, y que ha incorpora un concepto nuevo de vivienda, el concepto de domótica. Aspecto este que exige una regulación propia, que aún esta por hacer. Como señalara Jeff. Chaparro: “la naturaleza y la función de la vivienda está mutando”<sup>(1833)</sup>.

Pero quizás, la contradicción que subyace a la inversión en domótica estando aún por resolver los aspectos esenciales del acceso, resulten en si misma sugerente. En la misma línea de la innovación tipológica y arquitectural, que llevara seguro consigo una actuación administrativa se destacará toda la problemática de las viviendas

---

(1833) En [www.ub.es/geocrit/sn/vjchaparro.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/vjchaparro.htm). (en V Coloquio de Geocrítica. 26-30 de Mayo 2003. Barcelona. (Universidad de Barcelona).



tuteladas. Esto es, viviendas destinada para el colectivo de la tercera edad, que deban ser promovidas también por la Administración Pública, o incluidas de manera significativa en los programas de atención pública a la vivienda más allá del Plan Gerontológico Nacional.

Ello unido a la constatación que la incidencia de la composición de los hogares y las necesidades de la población opera respecto de la adecuación tipológica de la vivienda. Así, la progresiva reducción del tamaño del hogar a que asistimos implica para Leal Maldonado<sup>(1834)</sup>:

“que los asentamientos residenciales de los españoles van a cambiar de forma tan profunda como lo van a hacer las familias y hogares que ellas componen, con un incremento notable del número de viviendas acordes con la reestructuración de los hogares con una tendencia a la estabilización de las viviendas de alquiler frente a las que se habitan en propiedad, y con un aumento considerable del espacio disponible por habitante, sin que esto suponga un crecimiento del tamaño de las nuevas viviendas”.

## 2º. LA LEY 38/99, DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

La primera e importante carencia que pone de manifiesto la existencia misma de la Ley de Ordenación de la Edificación es la consideración de forma independiente de la regulación del suelo y la regulación de los edificios que son construidos sobre el mismo.

Puede comprenderse que la falta de regulación del suelo contrasta con una configuración legal de la construcción "legal de los edificios básicamente establecida a través del Código Civil y de una variedad de normas cuyo conjunto adolece de serias lagunas en la ordenación del complejo proceso de la edificación, tanto respecto a la identificación, obligaciones y responsabilidad de los agentes que

---

(1834) En Taltavull (coord.): “Comportamientos Residenciales y necesidades de Vivienda”, en *Vivienda y Familia Programa de Economía Familiar*. Madrid. 2000. Págs. 365 - 384.

intervienen en el mismo como en lo que se refiere a las garantías para proteger al usuario".

Se considera en este sentido:

- La escasez de una normativa adecuada sobre el proceso constructivo en su conjunto
- Se remite en un primer momento a los desarrollos contenidos en el Código Civil (<sup>1835</sup>)
- Se introduce una dispersión normativa por cuanto aparece diferenciada la normativa de suelo, y la normativa sobre construcción.
- Se plantea la incidencia que deba tener en este proceso la configuración de las actividades profesionales que vienen desempeñadas por determinadas actividad encargadas por los arquitectos o los aparejadores correspondientes(<sup>1836</sup>).
- La orientación de la Ley parece identificar los agentes que intervienen en la edificación desde la perspectiva inicial de diferenciar las obligaciones y responsabilidad de quienes intervienen en el proceso constructivo en relación al consumidor.

La otra gran consideración contenida en la normativa es la que hace referencia a la calidad de las edificaciones (atiéndase que se describe edificaciones sin descender a su conceptualización inmediata como vivienda).

De tal suerte que las disposiciones contenidas en la Ley se desarrollan teniendo como principal objeto de atención las

---

(1835) Desarrollos que como veremos hace alusión a la regulación de la responsabilidad decenal de arquitectos y constructores en el proceso correspondiente constructivo.

(1836) En definitiva parece remitirse a la funcionalidad de los agentes en los procesos constructivos que actúen también como agentes intermediarios en su regulación.

edificaciones. Este planteamiento no es nuevo, introduce cierta noción integradora y amplía considerablemente el tratamiento de las cuestiones que puede llevarse a cabo. Nosotros prestaremos atención a dos elementos significativos ya citados: el tratamiento de los Agentes intervinientes con especial referencia al Promotor Inmobiliario<sup>(1837)</sup> y la exigencia de calidad en las Edificaciones y por tanto en la edificación residencial.

### **A. EL PROMOTOR EN LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN**

La promoción desde la perspectiva de la actividad económica y de la interacción de los agentes económicos en la economía, significa la *potenciación del flujo económico*, a la par que identifica de forma concreta la actividad de fomento Administrativo, en la figura del Promotor de viviendas.

La Ley 38/99 de 5 de Noviembre de Ordenación de la Edificación definió al promotor, como agente de la edificación en el artículo 9.1<sup>(1838)</sup> al señalar:

“Será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título”.

Así, promotor puede ser tanto una persona física como jurídica, y una persona pública o privada. La Ley de Ordenación de la Edificación,

---

<sup>(1837)</sup> Ya que sobre los demás agentes intervinientes y su tratamiento fuera y dentro de la Ley de Ordenación de la Edificación volveremos más adelante.

<sup>(1838)</sup> Comentario al artículo 9 de la LOE (Ley de Ordenación de la Edificación), en González Pérez, J: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Civitas. Madrid. 2000; también de la Rocha Ernesto; *Ley 38/99 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación*. Edito. Comares. Granada 2000; Carrasco Perea, A , Cordero Lobato,. E.; González Carrasco, M<sup>a</sup> del Carmen; *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Aranzadi. 2001; Pascual Sala Sánchez (coord.); *Derecho de la Edificación*. Editorial Bosch. (2º Edición). Madrid. 2001. Págs. 79- 86.

establecía además que cuando la Administración Pública es la promotora, sería de aplicación la Ley de Contratos <sup>(1839)</sup> de las Administraciones Públicas para dicho proceso.

La definición de promotor contenida en la Ley de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE) coincidente con la incorporada en la Ley 24/91 de la Generalidad de Cataluña <sup>(1840)</sup>, se completa con la descripción de las obligaciones <sup>(1841)</sup> del promotor, a saber:

- a) Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.
- b) Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.

---

<sup>(1839)</sup> La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a la que la norma hace referencia es la Ley 13/95 de 18 de mayo, que fue objeto de un conjunto de Recomendaciones de la Unión Europea de 12 de mayo de 1995, relativas al pago del plazo de transacciones electrónicas. Fruto de las Recomendaciones fue la ley 53/99 de reforma de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Norma que trajo materializó el mandato contenido en la Ley 66/97 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Por su parte la Ley 53/99 establecía la necesaria elaboración de un texto refundido sobre contratos de las Administraciones Públicas. Norma que vio la luz en Junio de 2000. mediante el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 18 de Junio.

<sup>(1840)</sup> La Ley Catalana, -estudiada ya en el capítulo anterior- estuvo siempre por delante en la configuración jurídica de los agentes intervinientes en la edificación, así como en la regulación del proceso constructivo. Llama poderosamente la atención encontrar en la norma la definición de promotor como:

“la persona física o jurídica que decide, programa e impulsa su construcción rehabilitación, para uso propio o para suministrarlo, aunque sea ocasionalmente, al mercado inmobiliario y transmite su titularidad dominical o la adjudica o cede mediante cualquier título”  
(Artículo 3 de la norma).

Otra norma como la Ley Madrileña 2/99 de 17 de marzo de medidas para la calidad de la edificación, también incorporó definición de que fuese promotor.

<sup>(1841)</sup> Respecto a si son obligaciones todas ellas o en algún caso sólo facultades o requisitos para el proceso de edificación. Martí Ferrer, "La Ley de Ordenación de la Edificación; el punto de vista del promotor". en Revista de Derecho Urbanístico, num. 177. Abril- mayo de 2000.

- c) Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra
- d) Suscribir los seguros previstos en la Ley
- e) Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes.

La descripción contenida en la norma, incorpora lo que en expresión de González Pérez <sup>(1842)</sup> son relaciones del promotor con el proyectista, con el Director de la Obra y con la Administración Pública, incorporando los supuestos de autopromoción y las cooperativas de Vivienda.

La configuración del Estatuto Jurídico del Promotor <sup>(1843)</sup> que la Ley de Ordenación de la Edificación incorpora ofrece además la ventaja de integrar la definición y distinción de otras figuras afines que han formado parte del proceso edificatorio. Así, hay que distinguir al promotor del constructor, del proyectista y del mediador o inclusive del director de la obra, o del resto de los agentes que intervienen en la edificación.

La Ley de Ordenación de la Edificación operó pues una clarificación normativa respecto de la figura del promotor, si bien, los cometidos asignados al mismo no diferirán del que esta figura venía

---

<sup>(1842)</sup> Op. Cít. Págs. 299 - 303.

<sup>(1843)</sup> Efectivamente, con anterioridad a la Ley de Ordenación de la Edificación, los esfuerzos de la doctrina por encontrar una definición o un estatuto jurídico uniforme aplicable al promotor resultaban infructuosos, así, Carrasco Perea: *Derecho de la Construcción y la Vivienda*. Editorial Dilex. S .L. 1998., llega a afirmar: “El término promotor no es unívoco”, para incorporar a continuación la definición contenida en la legislación de Viviendas de Protección Oficial, en la legislación sobre seguridad y salud en la construcción, o en el Código Civil respecto de la ruina de las edificaciones.

desarrollando respecto del régimen de protección más acabado como fuera el de Viviendas de Protección Oficial<sup>(1844)</sup>.

Respecto de las obligaciones contraídas o facultades legalmente previstas, la norma toma en consideración la calificación urbanística del suelo en el que deba procederse a edificar (<sup>1845</sup>), es decir el solar. La descripción antes expuesta de qué deba entenderse por promotor, era comprensiva de todas las actividades de decisión, impulso, programación y financiación de la edificación. Sin que se especificase el destino de la edificación para vivienda (<sup>1846</sup>). La correcta definición de promotor, trae consigo la clarificación del ejercicio de la responsabilidad frente a los propietarios frente a los vicios o defectos de la construcción.

### **B. LA GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS EDIFICACIONES**

#### **a) Los laboratorios para el Control de la Calidad.**

En 1989, el Real Decreto 1230/89 de 13 de octubre aprobó las disposiciones generales reguladoras de la Acreditación de Laboratorios de Ensayos para el control de Calidad de la Edificación. Se trataba de una norma armonizadora de aplicación en todas las Comunidades autónomas. Con la asunción de competencias por las Comunidades Autónoma y los posteriores desarrollos normativos cada Comunidad ha aprobado disposiciones para adecuar los caracteres de la norma a los propios de la Comunidad (<sup>1847</sup>).

---

(1844) En este sentido, vid. Villar Ezcurra: *El promotor de Viviendas de Protección Oficial*. en Banco Hipotecario de España. Madrid. 1981.

(1845) Y téngase presente que edificación no es en la norma igual a vivienda. Si bien toda vivienda sea una edificación, como hubo ocasión de exponer.

(1846) La expresión contenida en la norma adolece de cierta falta de calidad técnica, como ha expuesto el Prof. Cordero Lobato, E.: en *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Edit. Aranzadi .Navarra 2001. Pág. 201.

(1847) Así, por ejemplo el Decreto 14/90 de 22 de marzo de la Comunidad de Madrid que estableció las aplicación de dichas disposiciones generales en la Comunidad Autónoma, estableciendo como órgano de acreditación autonómico a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda adscrita a la Consejería de Obras Públicas, urbanismo y Transportes. Norma cuyo desarrollo se ha operado por Orden de 14 de mayo de 2003 de la Consejería de Obras Pública Urbanismo y transportes por las que se aprobaron las disposiciones

Pero las disposiciones autonómicas no sólo se limitaron a establecer la asunción de la acreditación de laboratorios de ensayos de calidad sino que dieron un paso más, y en las determinaciones normativas correspondiente integraron sus propia normativa sobre calidad de la edificación y ello inclusive con anterioridad a que fuese aprobada la Ley de Ordenación de la Edificación 38/99 que incorporó entre sus determinaciones la necesaria intervención en esta materia <sup>(1848)</sup>.

### ***b) El Libro del Edificio***

Así, la Ley de Ordenación de la Edificación, no sólo estableció el marco del ejercicio de las acciones de responsabilidad derivada de la construcción, ni tampoco la incidencia de los agentes intervinientes en la edificación sino que incorporó en el Artículo 7 la obligación de constituir el Libro del Edificio. Dicho Libro del Edificio según el tenor de la Ley debía comprender:

- el proyecto de construcción con la incorporación de las modificaciones aprobadas
- el acta de recepción

---

reguladoras de las áreas de acreditación de Laboratorios de Ensayos para el control de Calidad de la Edificación de la Construcción (BOCM de 23 de mayo de 2003); La Rioja por Decreto 13/91 de 18 de abril (Boletín Oficial de la Rioja de 25 de abril de 1991) sobre acreditación de laboratorios de ensayos, para el control de la calidad de la edificación; Convenio General entre el Instituto Gallego de la Vivienda y suelo de la Junta de Galicia y el Ministerio de Obras públicas, y transportes en materia de control de calidad de la edificación(Publicado en el BOE de 13 de octubre de 1993,). Convenio éste que fija las líneas generales de colaboración en materia de control de calidad de adjudicación entre el Instituto Gallego de la Vivienda y suelo de la Junta de Galicia y la dirección General para la vivienda y arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Así, la Comunidad Autónoma será asistida por el Ministerio para las funciones de acreditación de los laboratorios de ensayos para control de la calidad;

<sup>(1848)</sup> Así, por ejemplo el Decreto 14/93 de 11 de marzo sobre normas de control de la calidad en la Rioja (BOR de 16 de marzo de 1993) y que llega a crear una Comisión para el control de la Calidad de la Edificación.

- la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación
- las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones.

La asunción competencial en materia de vivienda por las Comunidades Autónomas ha motivado que la regulación de esta cuestión se esté llevando a cabo mediante disposiciones autonómicas. Así, la primera Comunidad Autónoma que integro la necesidad de llevar a cabo un libro del edificio fue Cataluña. Esta Comunidad autónoma en ya en su Ley de regulación de la vivienda<sup>(1849)</sup> en 1991 apuntaba:

“el libro del edificio se perfila como el documento básico para la identificación de los edificios y el seguimiento de su vida o desarrollo”

Posteriormente, por Decreto 2106/92 de 1 de septiembre se establecería la regulación del Libro del Edificio. Creemos que es éste modelo Catalán el que encontró reflejo inmediato en la Ley de Ordenación de la Edificación. Toda vez, había sucedido igual para otras cuestiones de la norma, como exponíamos con anterioridad respecto de la figura del promotor.

Tras la regulación integrada en la LOE, otras Comunidades Autónomas han regulado también el Libro del Edificio, como un documento Administrativo orientado a la conservación y garantía de calidad de las edificaciones<sup>(1850)</sup>. Una de las normativas más reciente la integra el Decreto 250/2003 de 21 de octubre<sup>(1851)</sup> del País Vasco. En esa disposición la documentación que integra el Libro del Edificio,

---

(1849) Ley 24/91 de 29 de noviembre.

(1850) Casi coetánea en el tiempo con la LOE, es la Ley 2/99 de 17 de marzo de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas para la Calidad de la Edificación. Norma que en el Artículo 13 regula el libro del Edificio, orientado - Exposición de Motivos de la norma- a que el usuario conozca desde un inicio, el deber de conservación que asume en su comportamiento adquisitivo de la vivienda. Estas disposiciones fueron reguladas con carácter específico en el Decreto 349/99 de 30 de diciembre sobre el Libro del Edificio.

(1851) DOPV de 25 de noviembre de 2003.



comprende un expediente administrativo donde se toma constancia de todas las incidencias y agentes intervinientes en el proceso edificatorio, así como el establecimiento de las garantías, se exige a partir de la obtención del certificado final de I Obra, y necesariamente respecto de todas las viviendas, esto es: no sólo de las viviendas sujetas a algún régimen de protección Pública sino de todas las edificaciones con destino a vivienda.

**c) El Plan para el control de la calidad de la edificación**

Complementariamente a lo anterior, se elaboró en el seno del Ministerio un Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación, como sistema de planificación de las acciones de las diversas Administraciones Públicas con responsabilidades en la calidad de edificación.

El Plan de Calidad<sup>(1852)</sup>, para conseguir el objetivo de mejorar la calidad de las viviendas y de los edificios en general, establece tres tipos de acciones a efectuar por la Administración:

- a) Regular el proceso de la calidad. Se realiza mediante la elaboración de una normativa técnica que establezca las reglas claras y precisas que sirvan de base objetiva para el desarrollo homogéneo del proceso de la calidad de la edificación.
- b) Promover la calidad. Se realiza a través de una política de elaboración de guías técnicas que faciliten la aplicación de la normativa por los diferentes agentes, junto a una política de fomento de los distintivos de calidad, ya sea de productos, de sistemas o de empresas, apoyada con una difusión sistemática de información.

---

(1852) El Plan para la Calidad de la Edificación puede verse en <http://www.mfom.es/vivienda/normativa/Calidad.html>

- c) Verificar la calidad. Se realiza mediante la aplicación de las técnicas de control que abarquen el proyecto, la recepción de los materiales, la ejecución de las obras y el uso y mantenimiento del edificio, de tal forma que se eviten a lo largo del proceso los principales defectos y se consiga reducir al mínimo los riesgos, todo ello dentro de una banda de costes controlados.

Respecto a las previsiones del Plan éste que fue objeto de atención como medida a considerar en la intervención en procesos edificatorios no alcanzó formalización jurídica, sino a través de la firma de protocolos con las distintas Administraciones Territoriales. Hay que decir, que la iniciativa auspiciada a principios de los 90, no ha obtenido una formalización posterior, más que desde su imbricación con la actual Ley de Ordenación de la Edificación que comentamos.

No obstante lo cual, la Ministra de Vivienda, en comparecencia en el Congreso de los Diputados, ha manifestado la intención de su Departamento Ministerial de avanzar en la línea de la mejora de la calidad edificatoria, ya sea a través del control ejerció a través de los laboratorios para la calidad, como a través de la aprobación del Código Técnico de la Edificación<sup>(1853)</sup>, sin que de momento a aprobación del Plan de Calidad para las edificaciones sea una prioridad.

---

(1853) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, Pág. 6.

“En primer lugar, la regulación del proceso de la calidad a través de la aprobación del código técnico de la edificación, que deberá ser aprobado en los próximos meses. Este código, que ha sido objeto de un amplio consenso con todos los representantes del sector, debe configurarse como el marco normativo en el que se establecerán las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos de seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización, higiene, salud y protección del medio ambiente, protección contra el ruido y ahorro de energía y aislamiento acústico. En segundo lugar, promoviendo la calidad a través de acciones que faciliten la aplicación de la normativa por los agentes intervinientes en la edificación y mediante una política de fomento de los distintivos de calidad, ya sea de productos, de sistemas o de empresas. En tercer lugar, verificando la calidad mediante las técnicas de control que se determinen y utilizando los medios a disposición tanto de las Administraciones públicas como de los agentes intervinientes en la edificación”.

---

**C. EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA SOBRE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS.**

Una de las cuestiones relacionadas con el estudio de la normativa técnica de edificación que viene a informar las condicionantes para la edificación de viviendas es la variable ambiental y más específicamente, los aspectos relacionados con la política comunitaria en materia de energía. Pues bien, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002<sup>(1854)</sup>, relativa a la eficiencia energética de los edificios, ha introducido condicionantes a tomar en consideración respecto de los procesos edificatorios, vinculados a la denominada eficiencia energética de los edificios.

El concepto de eficiencia energética, arranca de lo dispuesto en el Protocolo de Kioto. Su aplicación en el ámbito de la vivienda trae causa en la constatación de que los edificios absorben más del 40% del consumo energético de la Comunidad Europea. Lo que obliga al empleo de mecanismos de racionalización que contribuyan a paliar una situación que desde la propia Unión Europea se aprecia en expansión. Así, la Directiva comunitaria viene a establecer un plazo (4 de enero de 2006), para el cual, los estados miembros deben haber puesto en marcha las disposiciones legales y reglamentarias oportunas para proceder a la adecuación a lo dispuesto en la normativa. Entendemos que ello conllevará modificación de la Ley de Ordenación de la Edificación que examinamos, y supondrá un elemento más de convergencia en los procesos constructivos a nivel europeo.

Entre las medidas previstas en la Directiva comunitaria destacan la creación de una certificación energética de los edificios. Certificación que deberá ser emitida por los Estados miembros o por una empresa reconocida a tal efecto y cuya validez no será superior a 10 años.

---

(1854) DOCE L1/65 de 4 de enero de 2003

La norma pone en cuestión también la utilización de fuentes de energías alternativas que puedan ser utilizadas e integradas en la construcción. En este sentido, se toman en cuenta las condicionantes de los países miembros, sus condiciones climáticas y sus características locales.

España parece haber tomado conciencia del problema y de la necesidad de actuación, como se desprende de la referencia al tema realizada por la Ministra de la Vivienda, en comparencia que tiene lugar en el Congreso de los Diputados, en sesión de 27 de mayo de 2004, al señalar<sup>(1855)</sup>:

“Relacionado directamente con la calidad de la edificación y en la línea de las decisiones internacionales sobre la materia y especialmente de acuerdo con la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible, adoptada, como saben SS.SS, en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo, el Gobierno pretende recuperar el tiempo perdido y avanzar en la elaboración de un libro blanco sobre la edificación sostenible previo a la aprobación del plan estratégico de actuación para la edificación sostenible en España. Los Estados miembros deberán velar por que cuando los edificios sean construidos, vendidos o alquilados, se ponga a disposición del propietario, del comprador o del inquilino un certificado de eficiencia energética. Nos proponemos adoptar un papel activo y regular la existencia de ese certificado, de forma que España cumpla en tiempo y en forma los compromisos respecto a la edificación sostenible”.

---

(1855) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, Pág. 6

---

**D. INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES EN LOS  
EDIFICIOS Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

**a) Limitaciones derivadas de la Ley de Telecomunicaciones**

La Ley 32/2003 de 3 de noviembre General de Telecomunicaciones<sup>(1856)</sup> establece un nuevo marco normativo que en su prolija regulación contempla los supuestos de ocupación del dominio Público o la propiedad privada para la instalación de redes de telecomunicaciones. Así, el Capítulo II se refiere a las ocupaciones tanto de dominio Público (Artículo 26), como de la propiedad privada (Artículo 27 de la Ley). Es el planeamiento territorial y urbanístico el que – en el tenor de la Ley- debe integrar estas previsiones de ocupación para las redes de telecomunicaciones. En el caso de la propiedad privada, la norma prevé o bien el procedimiento expropiatorio, o bien la constitución de una servidumbre legal-forzosa de paso para la instalación de infraestructuras de redes<sup>(1857)</sup>. No obstante lo cual, la norma intenta ser respetuosa con el resto de la legislaciones sectoriales que puedan afectar al mismo espacio físico donde se pretende instalar la red de telecomunicaciones y por ello incide en que dejando a salvo los derechos de ocupación reconocidos a los operadores ello no va a significar vulneración de la normativa sobre: “Medio Ambiente, Salud Pública, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Ordenación Urbana o Territorial y tributación por la ocupación del Dominio Público”.

---

(1856) Norma modificada por la Ley de acompañamiento en los Presupuestos Generales del Estado de 2004, Ley 63/2003, en su Artículo 80.

(1857) El Artículo 27.2 y 3 señala:  
“La aprobación del proyecto técnico por el órgano competente de la Administración General del Estado llevará implícita, en cada caso concreto, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, a efectos de lo previsto en la legislación de expropiación forzosa.

Con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico, se recabará informe de la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio, que habrá de ser emitido en el plazo máximo de 15 días desde su solicitud. No obstante, previa solicitud de la Comunidad Autónoma, este plazo será ampliado hasta dos meses si el proyecto afecta a un área geográfica relevante”.

Hemos de entender necesariamente, que con ello se salvaguarda la posible limitación al otorgamiento de licencias de construcción de viviendas acordes con el planeamiento urbanístico aprobado para la zona donde deba llevarse a cabo la ocupación de redes de infraestructuras de telecomunicaciones. En este sentido, la norma prevé la imposición de condicionantes o límites, a la ocupación para la instalación de redes de telecomunicaciones, derivado justamente de esta legislación sectorial. A ello se añade el reconocimiento de la posible constitución de servidumbres legales forzosa como consecuencia de las infraestructuras de telecomunicaciones<sup>(1858)</sup>.

La concreción de esta servidumbre forzosa se encuentra en la Disposición Adicional Primera de la norma que establece la posible afección de estas servidumbres tanto a la altura las edificaciones, así como a la distancia mínima a la que podrían ubicarse industrias e instalaciones eléctricas de alta tensión y líneas férreas electrificadas.

En este sentido y respecto de la altura de las edificaciones se establece la siguiente norma:

“No podrán establecerse limitaciones a la propiedad ni servidumbres que contengan condiciones más gravosas a las siguientes:

---

(1858) Artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones que señala:  
“Podrán establecerse las limitaciones a la propiedad y a la intensidad de campo eléctrico y las servidumbres que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de determinadas instalaciones o para asegurar el adecuado funcionamiento de estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios públicos, por motivos de seguridad pública o cuando así sea necesario en virtud de acuerdos internacionales, en los términos de la disposición adicional primera y las normas de desarrollo de esta Ley.

Asimismo podrán imponerse límites a los derechos de uso del dominio público radioeléctrico para la protección de otros bienes jurídicamente protegidos prevalentes o de servicios públicos que puedan verse afectados por la utilización de dicho dominio público, en los términos que mediante Real Decreto se determinen, que deberán regirse, en cualquier caso, por los principios de contradicción, transparencia y publicidad”.

- a) Para distancias inferiores a 1.000 metros, el ángulo sobre la horizontal con el que se observe, desde la parte superior de las antenas receptoras de menor altura de la estación, el punto más elevado de un edificio será como máximo de tres grados”

Resulta entonces que la servidumbre legal constituida en la Ley limitará la ordenación edificatoria en casco urbano, que deba contenerse en la Legislación urbanística, a través del Plan General de Ordenación Urbana, y adolecerá de vicio de nulidad<sup>(1859)</sup>, por superioridad de rango normativo, la Ordenanza sobre Edificación y Uso del Suelo que atribuya una edificabilidad superior y fije mayor altura- a la permitida por la servidumbre forzosa a que se encuentra afecta la zona en concreto por la instalación de un redes de telecomunicaciones.

**b) Las Infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación o las redes de comunicaciones electrónicas en el interior de los edificios**

El Real Decreto Ley 1/98 de 27 de febrero estableció el régimen jurídico de las infraestructuras comunes en los edificios para el acceso de servicios de telecomunicaciones<sup>(1860)</sup>.

Posteriormente la inclusión en la entonces vigente Ley 11/98 de 24 de abril General de Telecomunicaciones<sup>(1861)</sup>, de una previsión al

---

(1859) Artículo 62.2 de la Ley 30/92.:  
“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

(1860) Norma que fue desarrollada por el Real Decreto 278/98 de febrero (BOE de 9 de marzo de 1999, núm. 58) que aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones

(1861) La Ley de Telecomunicaciones, ha sido derogada casi en su totalidad, dejando a salvo la Ley 32/2003, la disposición adicional quinta, sexta y séptima y sus Disposiciones Transitorias, sexta, séptima y duodécima.

respecto motivó la elaboración del Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero<sup>(1862)</sup>, que no derogó toda la normativa existente en ese momento sobre infraestructuras comunes de telecomunicaciones en los edificios<sup>(1863)</sup>. Normativa entre la que se encontraba el Real Decreto 1186/98, de 12 de Julio, sobre Medidas Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo (Plan de Vivienda 1998-2001)<sup>(1864)</sup> que en su artículo 32.1 c) había previsto ya la necesidad de llevar a cabo operaciones de rehabilitación de edificios así como su adecuación funcional a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones.

El Real Decreto-Ley 1/98, había establecido las especificaciones técnicas precisas para proceder a la instalación de infraestructuras que permitiesen la captación, adaptación y distribución de señales de

---

La Ley General de Telecomunicaciones de 1998 había previsto la regulación de las infraestructuras comunes en los edificios y la pertinente afectación de la normativa básica sobre edificación de viviendas.

Así, el Artículo 53 de la norma señalaba:

- “1. Con pleno respeto a lo previsto en la legislación reguladora de las infraestructuras comunes en el interior de los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación, se establecerán reglamentariamente las oportunas disposiciones que la desarrollen. El reglamento determinará, tanto el punto de interconexión de la red interior con las redes públicas, como las condiciones aplicables a la propia red interior.
2. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la materia, la normativa técnica básica de edificación que regule la infraestructura de obra civil en el interior de los edificios deberá tomar en consideración las necesidades de soporte de los sistemas y redes de telecomunicaciones a que se refiere el apartado anterior.

En la referida normativa técnica básica deberá preverse que la infraestructura de obra civil disponga de capacidad suficiente para permitir el paso de las redes de los distintos operadores, de forma tal que se facilite la posibilidad de uso compartido de estas infraestructuras por aquéllos.

Asimismo, el reglamento regulará el régimen de instalación de las redes de telecomunicaciones en los edificios ya existentes o futuros, en todos aquellos aspectos no previstos en las disposiciones con rango legal reguladoras de la materia”.

(1862) RCL 1999, 056

(1863) Según dispusiera la Disposición Adicional Undécima de la Ley.

(1864) Sobre el que luego volveremos.



radiodifusión sonora y televisión procedentes de emisiones terrenales y de satélite, creando un registro de instaladores de telecomunicaciones de carácter y ámbito nacional (<sup>1865</sup>) y reconociendo a las Comunidades Autónomas la llevanza de registros autonómicos. Todo ello dejando a salvo la competencia autonómica sobre vivienda(<sup>1866</sup>) y sobre medio de comunicación social.

Por su parte, el Real Decreto 279/99 de 22 de febrero detallaba las condiciones de instalación de la red en las viviendas, así como su dimensionamiento. La norma abogaba también por la colaboración entre las Administraciones Públicas y los particulares, incorporando una necesaria adaptación y adecuación de las edificaciones existentes a la reglamentación y dejaba abierta la posibilidad de modificar las condiciones técnicas en ella reguladas “cuando las innovaciones tecnológicas así lo aconsejen”. Expresión acorde con una materia que evoluciona a ritmo vertiginoso y en la que la intervención administrativa precisa ser lo suficientemente flexible para permitir una adecuación de infraestructuras en la construcción desde los planes de Vivienda.

Así, las mallas o redes de telecomunicaciones, deben estar coordinadas con los diseños constructivos incorporados en los planes de Vivienda a través de la integración técnica en el proceso de edificación.

Posteriormente será el Real Decreto 401/2003 de 4 de abril(<sup>1867</sup>), el que establezca el Reglamento de infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos de telecomunicaciones. Reglamento éste último desarrollado por la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología de 14 de mayo de

---

(<sup>1865</sup>) Artículo 5

(<sup>1866</sup>) Disposición Adicional Segunda in fine.

(<sup>1867</sup>) BOE de 14 de mayo de 2003.

2003<sup>(1868)</sup>, regulando la instalación de equipos y sistemas técnicos de telecomunicaciones en los edificios.

Por su parte, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, ha denominado a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones “redes de comunicaciones electrónicas en el interior de los edificios”, y ello por cuanto la norma aboga por el derecho y la obligación de la interconexión de los operadores. Así, la Ley con carácter general remite al desarrollo reglamentario de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones. Previsión de desarrollo que debe integrar<sup>(1869)</sup>:

- El punto de interconexión de la red interior con las redes Públicas
- Las condiciones aplicables a la propia red interior
- Las Garantías aplicables al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas a través de sistemas individuales en defecto de infraestructuras comunes de edificios
- Régimen de instalación de las redes de comunicaciones electrónicas en edificios existentes o futuros, en los aspectos no previstos en las disposiciones con rango de ley reguladoras de la materia.

La pregunta obligada tras esta exposición que la norma hace, es la relativa a la vigencia de las disposiciones anteriores existentes sobre infraestructuras comunes de edificios en el momento de publicación de la Ley 32/2003. En este extremo, resulta aclaradora la Disposición adicional tercera de la Ley que mantiene la vigencia de todas ellas, añadiendo además que dichas disposiciones no quedarán afectadas por la entrada en vigor de la Ley.

---

(1868) BOE de 27 de mayo de 2003. Núm. 126.

(1869) Artículo 37.1 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Así, en el marco del Reglamento aludido, se incardinarán las Normas Técnicas Básicas de Edificación<sup>(1870)</sup>. Lo que en el tenor de la Ley significa asegurar que la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en el interior de los edificios pueda llevarse a cabo, por que se cumplan las condiciones edificatorias precisas para ello<sup>(1871)</sup>. Ello exigirá obviamente modificación también de las normas Técnicas de Edificación en este extremo.

### **E. ELECTRIFICACIÓN Y VIVIENDA**

La Ley 54/97 de 27 de noviembre<sup>(1872)</sup> sobre Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, tiene por objeto regular las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, consistentes en su generación, transporte, distribución, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico. Así debe diferenciarse las redes de transporte de energía eléctrica, de las redes de distribución, ambas<sup>(1873)</sup>, exigen desde su concreta localización en el territorio, no

---

(1870) Sobre las que luego volveremos.

(1871) Artículo 37.2:  
“previendo que la infraestructura de obra civil disponga de capacidad suficiente para permitir el paso de las redes de los distintos operadores, de forma que se facilite la posibilidad de uso compartido de estas infraestructuras por aquéllos”.

(1872) Con modificación introducida por Ley 63/2003 de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2004, Artículo 91 y desarrollo Reglamentario a través de los siguientes reglamentos: RD 2016/97, RD 2017/97, RD 2018/97 de 26 de diciembre aprobando los puntos de medida de los consumos y tránsitos de energía, RD 2019/97, RD 2020/97.

(1873) Según la Ley la red de transporte de energía eléctrica. (Artículo 35)

1. La red de transporte de energía eléctrica está constituida por las líneas, parques, transformadores y otros elementos eléctricos con tensiones iguales o superiores a 220 KV y aquellas otras instalaciones, cualquiera que sea su tensión, que cumplan funciones de transporte o de interconexión internacional y, en su caso, las interconexiones con los sistemas eléctricos españoles insulares y extrapeninsulares.

Asimismo, se consideran elementos constitutivos de la red de transporte todos aquellos activos de comunicaciones, protecciones, control, servicios auxiliares, terrenos, edificaciones y demás elementos auxiliares, eléctricos o no, necesarios para el adecuado funcionamiento de las

sólo la planificación de las redes, sino la constitución de servidumbres legales de paso para el tendido eléctrico que afecta a la edificación de viviendas. A ello hay que añadir (según el artículo 51 de la Ley), el respeto a las normas técnicas y de seguridad de las instalaciones eléctricas.

Ya que, las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, las destinadas a su recepción por los usuarios, los equipos de consumo, así como los elementos técnicos y materiales para las instalaciones eléctricas deberán ajustarse a las correspondientes normas técnicas de seguridad y calidad industriales, de conformidad a lo previsto en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, sin perjuicio de lo previsto en la normativa autonómica correspondiente. Ello para salvaguardar, “a) Proteger las personas y la integridad y funcionalidad de los bienes que puedan resultar afectados por las instalaciones”.

La Ley prevé la constitución de servidumbres de paso forzosas para las redes de abastecimiento de energía eléctrica. Servidumbre que sin embargo encuentra limitación, para las líneas de alta tensión (según dispone el artículo 57 de la Ley):

“No podrá imponerse servidumbre de paso para las líneas de alta tensión:

- a) Sobre edificios, sus patios, corrales, centros escolares, campos deportivos y jardines y huertos, también cerrados, anejos a viviendas que ya existan al tiempo de decretarse la servidumbre, siempre que la extensión de los huertos y jardines sea inferior a media hectárea.
- b) Sobre cualquier género de propiedades particulares, si la línea puede técnicamente instalarse, sin variación de trazado superior a la que reglamentariamente se determine, sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, Comunidades

---

instalaciones específicas de la red de transporte antes definida.

---

Autónomas, de las provincias o los municipios, o siguiendo linderos de fincas de propiedad privada”.

En este sentido por consiguiente, las limitaciones establecidas en la norma se orientan a la salvaguarda de las propiedades privadas y de los usos residenciales en el establecimiento de las redes de alta tensión.

Además, la norma prevé la coordinación de las actividades de prestación de servicio con la ordenación urbanística esto es, con su ubicación en el territorio. Así, el artículo 5<sup>1874</sup> de la Ley reguladora del Sistema Eléctrico se dedica a la problemática de la coordinación de la planificación eléctrica estatal con la planificación territorial<sup>(1875)</sup>,

---

(1874) Coordinación con planes urbanísticos.

- “1. La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica cuando éstas se ubiquen o discurran en suelo no urbanizable, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio. Asimismo, y en la medida en que dichas instalaciones se ubiquen en cualesquiera de las categorías de suelo calificado como urbano o urbanizable, dicha planificación deberá ser contemplada en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.
2. En los casos en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica en instrumentos de ordenación descritos en el apartado anterior, o cuando las razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte o distribución y siempre que en virtud de lo establecido en otras Leyes, resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico según la clase de suelo afectado, se estará a lo dispuesto en el artículo 244 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, o texto autonómico que corresponda.”

(1875) Entendemos con Pérez Andrés: (*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons. Instituto Universitario de Derecho Público. García Oviedo. Madrid 1998, Págs. 394 y ss) que las referencias a la planificación urbanística lo deben ser a la planificación territorial o de ordenación del Territorio, y que el término urbanístico se empleó indebidamente, pues dentro del concepto de plan urbanístico no cabe cualquier plan de incidencia territorial. Sobre los conflictos relativos a la ordenación del territorio y la planificación sectorial puede verse también por todos: Agoues Mendizabal, C: El régimen jurídico de la Planificación

distinguiendo según la ubicación de las instalaciones deba realizarse en suelo urbanizable o no urbanizable.

Lo que implica que la clasificación del suelo por el que discurren estas redes supone la incompatibilidad con los usos residenciales.

### **F. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN: LOS VICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN VIVIENDA.**

La Ley de Ordenación de la Edificación vino a prever un régimen de responsabilidades, y garantías que servían para complementar la regulación uniforme que la LOE había querido introducir para los edificios. Así, dedica el Título IV al régimen de responsabilidades y garantías de la Ley<sup>(1876)</sup>. El Artículo 17 de la LOE introduce el régimen de responsabilidad civil de los agentes intervinientes en el proceso de edificación, y ello sin perjuicio de la regulación prevista en el artículo 1591 del Código Civil, respecto de la denominada responsabilidad decenal en supuestos de ruina. Entendemos, no obstante, con Cordero Lobato<sup>(1877)</sup>, que en su origen el Código Civil no previó más que los supuestos de tutela de los acreedores de inmuebles en caso de ruina, si bien la jurisprudencia de aplicación del mismo dotó al artículo 1591<sup>(1878)</sup> de un contenido que en su origen no estaba llamado a tener. Así de este precepto se derivó una responsabilidad decenal, (por el plazo para el ejercicio de las acciones). Además, la Ley de Ordenación de la Edificación no ha derogado formalmente el precepto del Código Civil por

---

territorial; conflictos competenciales y aspectos jurídicos. Editado por el Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao. 1996.

<sup>(1876)</sup> Artículos 17 a 20. El artículo 17 y 18 establecen el régimen de responsabilidades y el Artículo 19 y 20 las garantías.

<sup>(1877)</sup> “Responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación” en *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Aranzadi. 2 Edición. 2001. Pág. 300.

<sup>(1878)</sup> El Artículo 1591 del Código Civil señala que en caso de ruina el comitente de la obra tiene reconocidas pretensiones frente al contratista y el arquitecto.

lo que ello ha motivado cuestiones en torno a su compatibilidad o no con la Ley<sup>(1879)</sup>.

Pero veamos con más detalle la regulación contenida en ambas disposiciones. De un lado, el contenido del artículo 1591 ha sido objeto de abundante jurisprudencia<sup>(1880)</sup>, para hacer frente a los problemas que

---

(1879) Para González Pérez, J: (Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación. Civitas. 2000.) el artículo 1591 sí ha sido derogado por la regulación de la LOE (Artículo 17), y todo ello sin perjuicio de las acciones que puedan subsistir con carácter contractual. Para Carrasco Perea en cambio, el precepto lo relevante no es si está en vigor o no ya que la posible compatibilidad o no vendría del texto por sí exiguo, sino de la jurisprudencia sobre responsabilidad por ruina. Hace notar además el autor que desde esta óptica lo contradictorio con la LOE no es el artículo 1591 sino el artículo 1964, sobre las acciones que por responsabilidad contractual el comitente de la obra tiene frente a sus contratantes, por incumplimiento del contrato de obra. Lo cierto, es que desde el sector de promotores y Constructores, desde la entrada en vigor de la LOE varias voces se han alzado pidiendo la declaración formal de derogación del Artículo 1591 para dejar zanjada la cuestión.

(1880) Cuyo análisis excedería con mucho el objeto de la materia ahora examinada. No obstante lo cual, puede resultar de interés: Extendido su ámbito de aplicación en la interpretación de qué se entienda por edificación ruinoso: STS de 23 de febrero de 1983(RCJ 1983,1068) Ponente: Excmo. Sr. D.: Jaime de Castro García; STS de 17 de febrero de 1984 (RCJ 1984, 690) Ponente: Excmo. Sr. D.: Cecilio Serena Velloso; STS de 20 de diciembre de 1985( RCJ 1985, 6611) Ponente: Excmo. Sr. D.: Cecilio Serena Velloso; STS de 17 de febrero de 1986 (RCJ 1986, 683) Ponente: Excmo. Sr. D.: Cecilio Serena Velloso; STS de 4 de abril de 1987 (RCJ 1987, 2490) Ponente: Excmo. Sr. D.: Alfonso Barcala Trillo-Figueroa; STS de 1 de febrero de 1988 (RCJ 1988, 580) Ponente: Excmo. Sr. D: Ramón López Vilas; STS de 20 de junio de 1989 (RCJ 1989, 4866) Ponente: Excmo. Sr. D.: Angel Martín del Burgo y Marchán.

Señalando que la legitimación no corresponde sólo al comitente sino también a los sucesivos adquirentes del inmueble; STS de 3 de octubre de 1979 (RCJ 1979, 3236), STS de 28 de junio de 1982 (RCJ 1982, 3447); de 22 de abril de 1988( RCJ 1988, 8713); STS de 9 de junio de 1989(RCJ 1989,4417); STS de 22 de junio de 1990 (RCJ 1990, 4861); STS de 7 de julio de 1990( RCJ 1990, 5890); STS de 3 de febrero de 1995 (RCJ 1995, 734); STS de 27 de marzo de 1995 (RCJ 1995, 2143); STS de 27 de abril de 1995 (STS 1995,3259); STS de 6 de febrero de 1997 (RCJ 1997, 681).

Además la legitimación pasiva no alcanza solo al arquitecto técnico directo y al contratista- sino también al arquitecto proyectista, al arquitecto técnico, al subcontratista y al promotor, sea este vendedor o constructor además: STS de 1 de marzo de 1986 (RCJ 1986, 1093); STS de 27 de junio de 1986 (RCJ 1986, 4401); STS de 20 de diciembre de 1986 (RCJ 1986, 7756); STS de 14 de noviembre de 1988 (RCJ 1988, 8444) Ponente: Excmo. Sr. D.:Eduardo Fernández-Cid de Temes; 20 de septiembre de 1989 (RCJ 1989, 6324)Ponente: Excmo. Sr. D.: José Luisa Albacar López; STS de 9 de



en la actualidad surgen en el proceso constructivo<sup>(1881)</sup>. Recordemos que la legislación urbanística había previsto ya mecanismos de intervención en el supuesto de que el edificio se declarase en ruina. El código civil previó un mecanismo para el ejercicio de la responsabilidad decenal (diez años)- no excluyente respecto de la responsabilidad contractual, con plazo de 15 años<sup>(1882)</sup>.

Se trata de la delimitación de responsabilidad civil, que no puede quedar al albur de la libre voluntad de las partes, es por tanto de ius cogens. Ello es así, porque la salvaguarda de las condiciones en que debe procederse a la edificación se vincula a los principios fundamentales que regulan la construcción y entendemos como con claridad y acierto expresa Arco Torres, M. A.<sup>(1883)</sup>, por la vinculación tan íntima de los edificios a la ciudad, "ya que al construir los edificios se está construyendo al mismo tiempo la ciudad".

---

diciembre de 1981 (RCJ 1981, 5374) Ponente: Excmo.Sr.D.: Angél Martín del Burgo Marchán; STS de 17 de febrero de 1984 (RJC 1984, 690) Ponente: Excmo.Sr.D.: Cecilio Serena Velloso; STS de 16 de marzo de 1984, (RCJ 1984, 1247) Ponente: Excmo.Sr.D.: José Heredia Beltrán de Heredia y Castaño; STS de 15 de julio de 1987 (RCJ 1987, 9968), STS de 4 de marzo de 1988 (RCJ 1988, 1552) Ponente: Excmo.Sr.D.: José Luisa Albacar López ; STS de 1 de diciembre de 1988 (RCJ 1988, 9284), Ponente: Excmo.Sr.D.: Jesús María Martínez Pardo.

Se imputa a los partícipes en la construcción el riesgo de ruina debida a causas desconocidas o a actuaciones cuya incidencia en el resultado daños no este cuantificada, pues todos ellos están condenados a responder solidariamente: STS de 12 de abril de 1988 (RCJ 1988, 3141) Ponente: Excmo.Sr.D.; Matías Malpica González-Elipe; STS de 28 de octubre de 1989 (RCJ 1989, 6969 Ponente: Excmo.Sr.D.: Pedro González Poveda; STS de 7 de noviembre de 1989 (RCJ 1989, 7857) Ponente: Excmo.Sr.D.: Luisa Martínez Cacerrada Gómez; STS de 13 de julio de 1990 (RCJ 1990, 5858). Ponente:Excmo.Sr.D.: Alfonso Barcala Trillo-Figueroa.

<sup>(1881)</sup> Según ha expresado Del Arco Torres en *Derecho de la construcción (aspectos administrativos, civiles y penales)* en Comares Granada 1997 Pág.494.

<sup>(1882)</sup> STS de 6 de junio de 1990 (RCJ 1998, 4279).

<sup>(1883)</sup> Derecho de la Construcción. Aspectos Civiles, administrativos y penales. Comares. Granada 1997. Pág 406.



La responsabilidad decenal<sup>(1884)</sup>, se ha venido a aplicar, pues y hasta la entrada en vigor de la LOE como mecanismo para salvaguardar la calidad de las edificaciones

De otro lado, la LOE al modificar el régimen aplicable a la responsabilidad decenal ha introducido tres supuestos: responsabilidad anual, trienal y decenal. El supuesto de que parte la norma es la obligación de responder tanto los propietarios como los terceros adquirentes del edificio o parte de los mismos de:

- durante diez años; los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos que afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
- durante tres años: los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos de los elementos constructivos o sus instalaciones que ocasione el incumplimiento de los requisitos de habitabilidad que contempla la Ley
- durante un año: el constructor responde por los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras.

Respecto de la aplicación de la LOE, su entrada en vigor en mayo de 2000, se revela como plazo insuficiente aún como para que haya una jurisprudencia aplicativa e interpretativa de los artículos 17 y 19 de la Ley, no obstante haber sido acogida la nueva norma con satisfacción

---

<sup>(1884)</sup> Sobre responsabilidad decenal puede verse: Cadalso Palau, J; *La responsabilidad decenal de arquitectos y constructores* Editorial Montecorvo. Madrid. 1976. (Prólogo de García Cantero, Gabriel); Arco Torres, Op. Cít.; Carrasco Perea, A (Et alii. -Cordero Lobato, Encarna, y González Carrasco, Carmen.) *Derecho de la construcción y la Vivienda*. Editorial DILEX, S.L. Madrid. 1998, y también: *Derecho de la Construcción y la Vivienda*. Editorial Dilex. S.L. (4º Edición). 2003. Citamos las dos ediciones por el contraste que ofrecen la una y la otra al marcar el régimen antes y después de la Ley de Ordenación de la Edificación.

por el sector<sup>(1885)</sup>. La responsabilidad regulada en la LOE<sup>(1886)</sup> trató de clarificar pues, el régimen de la responsabilidad civil, incorporando una mayor amplitud de supuestos que los examinados en la exigua disposición normativa, respondiendo con ello a una necesidad de actualización de la regulación que había residenciado en el Código Civil y la jurisprudencia al uso.

Así, la LOE vendrá a señalar que tiene derecho a indemnización la persona que ha sufrido el daño. Esto es, el propietario de la obra y los terceros adquirentes<sup>(1887)</sup>. A ello se añade la enumeración de los sujetos responsables en el proceso., como serían: el promotor, el proyectista, el constructor, el director de la obra, el director de ejecución de la obra, las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación, los suministradores de productos.

Además en la norma se contempla un sistema de garantías recogido en el Artículo 19<sup>(1888)</sup>, para hacer efectivas las indemnizaciones

---

(1885) URL <http://www.arquitectura-tecnica.com/ARTCERCH591.htm>

(1886) Sobre esta regulación: García Trevijano; "Régimen jurídico de la responsabilidad civil de los Agentes de la Edificación" e Revista de Derecho Urbanístico, núm. 177. Abril-Mayo 2000. Págs. 13- 48; también; Pascual Sala Sánchez (coord.) *Derecho de la Edificación*. Editorial Bosch. (2º Edición). Madrid. 2001. Págs. 238; Fernández Martín, Delfín, *La Promoción inmobiliaria. Aspectos prácticos*. CIE Dossat. 2000. Madrid 2002. Págs. 92-99;

(1887) La extensión a los terceros adquirentes se había operado ya en la jurisprudencia aplicativa del Art. 1591, ahora bien se hablaba de comitentes, y no solamente de propietarios. Nosotros nos preguntamos, además si se está incluyendo también en estos supuestos la figura del agente urbanizador, sobre la que luego volveremos. Evidentemente, ni la LOE hace mención al tema, ni el Código Civil pudo diseñar respuesta alguna. Entendemos que en la medida en que haya asumido responsabilidad en el proceso constructivo le sería de aplicación lo dispuesto en el Artículo 17 de la LOE.

(1888) Pues bien, en la tramitación parlamentaria de la Ley de Ordenación de la Edificación, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, presentó entre sus enmiendas una (la núm. 124) referida al artículo 19, a) b) y c) de modificación sustituyendo las garantías por: "aval bancario solidario o seguro de daños de suscripción obligatoria por el constructor para garantizar durante un año las responsabilidades derivadas de la correcta ejecución y terminación de las obras, que podrían ser sustituidos por la retención durante un año por el promotor de un 5 por 100 del importe de la ejecución material de la obra b) Seguro de daños o seguro de caución de suscripción obligatoria para todos los agentes para garantizar durante tres años las responsabilidades derivadas por los daños materiales causados en el edificio

por los daños materiales causados por defectos o vicios constructivos. Como ha expresado González Pérez<sup>(1889)</sup> se trataría fundamentalmente de proteger a los adquirentes de viviendas. Para atender a estas contingencias, se prevé la constitución de un seguro de daños materiales, o seguro de caución. Estos seguros que se constituyan deben atender al régimen de supuestos enunciados con anterioridad. Así se distingue el seguro para garantizar durante una año el resarcimiento de los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras; el seguro para garantizar el resarcimiento de los daños causados por vicios o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones de habitabilidad y el Seguro para garantizar el resarcimiento de los daños materiales causados por vicios o defectos que tengan su origen o afecten a la cimentación de los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales que comprometan directamente la resistencia mecánica y estabilidad del edificio.

Esta previsión de seguro, no olvidemos se hace para las edificaciones por lo cual debe tomarse en consideración a nuestro estudio el contenido de la Disposición Adicional Segunda de la Ley. Disposición que prevé que: la garantía contra los daños materiales a que se refiere el Artículo 19.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación

---

por vicios o defectos de los elementos constructivos e instalaciones que ocasionen el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad c) Seguro de daños o seguro de caución, de subscripción obligatoria por el promotor que cubrirá durante diez años los daños materiales ocasionados por vicios o defectos que afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga, o a otros elementos estructurales, que comprometan directamente la solidez o la estabilidad de edificio. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados de 15 de junio de 1999, núm. 163.11).

Enmienda que finalmente no fue aceptada y que en el Senado fue ampliada (enmienda núm. 63) a pesar de ser rechazada por 14 votos en contra y 2 abstenciones, frente a 8 votos a favor. (Diario de Sesiones del Senado, año 1999, VI Legislatura. Comisiones. Núm. 479 a 23 de septiembre de 1999, Pág. 13).

<sup>(1889)</sup> Op. Cít. Pág. 479.

será exigible a partir de su entrada en vigor para edificios cuyo destino principal sea el de vivienda.

Además, la LOE prevé que se puede establecer por Real Decreto la obligatoriedad de suscribir las garantías previstas en los apartados 1 a) y b), del citado artículo 19 para edificios cuyo destino principal fuera el de vivienda. Ello significa que el desarrollo de la obligatoriedad de esta garantía para el caso de vivienda se hace depender de la aprobación del correspondiente Real Decreto.

A esta cuestión, la Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2003, de 31 de diciembre de 2003 ha incorporado otro supuesto de excepción, introduciendo modificación en el número 1 del artículo 19 al decir:

“No obstante, esta garantía no será exigible en el supuesto del autopromotor individual de una única vivienda unifamiliar para uso propio. Sin embargo, en el caso de producirse la transmisión "intervivos" dentro del plazo previsto en el párrafo a) del artículo 17.1, el autopromotor, salvo pacto en contrario, quedará obligado a la contratación de la garantía a que se refiere el apartado anterior por el tiempo que reste para completar los diez años. A estos efectos, no se autorizarán ni inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de transmisión "inter vivos" sin que se acredite y testimonie la constitución de la referida garantía salvo que el autopromotor, que deberá acreditar haber utilizado la vivienda, fuese expresamente exonerado por el adquirente de la constitución de la misma”.

Por último, el examen de la responsabilidad en el proceso edificatorio, no puede hacerse sin al menos tomar en consideración la posible responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el mismo. Toda vez, que las reglas enumeradas en los artículos examinados, se orientan a las relaciones jurídicas patrimoniales de carácter privado, pero que obviamente en el proceso edificatorio interviene la Administración Pública. Así, según señala el artículo 1.3 de la LOE:

“Cuando las Administraciones Públicas y los organismos y entidades sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas actúen como agentes del proceso de edificación ser regirán por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y en lo no contemplado en la misma por las disposiciones de esta Ley a excepción de los dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria”

En este sentido las Administraciones públicas se sujetan prioritariamente a la Legislación de contratos Administrativos y todo ello sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidad Patrimonial<sup>(1890)</sup> de las mismas en el concurso de los requisitos establecidos en la Ley 30/92 de de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo común.

---

<sup>(1890)</sup> Sobre la posibilidad de exigencia de responsabilidad a las Administraciones Públicas en el proceso edificatorio puede verse: Alonso Más; "Responsabilidad Patrimonial de la administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del tribunal Supremo." en *Revista Española de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. núm. 271-272. Págs 853-875; Avelino Blasco, Esteve "Las licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual" en *Revista de Administración Pública*. núm.132, de septiembre-diciembre de 1993; Chinchilla Peinado, J. A.: "Urbanismo y responsabilidad patrimonial." en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 162. Junio de 1998. Págs. 55-107; Gomero Casado, E.: "Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas." en *Revista Española de Derecho Administrativo*. núm. 103-de Septiembre de 1999, Págs. 357-382; Gómez de Mercado, F. G: "La responsabilidad patrimonial de la Administración: especial consideración del ámbito urbanístico." en *Revista de Derecho Urbanístico*. Montecorvo. Madrid. núm. 182.Págs. 11 – 60; Montoro Chiner La responsabilidad patrimonial de la administración por actos urbanísticos Montecorvo, 1983; Parejo Alfonso, L; *Régimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración. (La alteración del planeamiento la vinculación singular y la anulación de licencias)* en Instituto de estudios de Administración Local. Madrid. 1982. Colección Estudios dirigidos por Luis Cosculluela Montaner.

En el tenor de la legislación urbanística que ha desarrollado las competencias de las Administraciones Pública en materia urbanística ya examinada.

---

3º. LA INTERVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EDIFICACIÓN DEL COLECTIVO DE LOS ARQUITECTOS, APAREJADORES, AGENTES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, Y ADMINISTRADORES DE FINCAS

**A. LOS AGENTES DE LA EDIFICACIÓN: LA LEY 12/86, ARQUITECTOS Y APAREJADORES Y LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN**

La Ley de Ordenación de la Edificación integró una definición de los agentes intervinientes en el proceso constructivo. Así señaló la intervención de promotores <sup>(1891)</sup>, proyectistas, directores de ejecución de la Obra, director de Obra, propietarios, usuarios, suministradores de productos, laboratorios de calidad y el constructor.

La norma, en el artículo 8 establecía que son agentes de la edificación todas las personas físicas o jurídicas que intervienen en el proceso de la edificación. Sin especificar en el caso titulación exigida para el ejercicio de sus funciones. Cuestión ésta que había sido ya objeto de atención por la Ley 12/86 de 1 de abril sobre la regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos. Norma ésta última que la LOE no derogó, y que entendemos constituye el antecedente inmediato de la Ley de Ordenación de la Edificación <sup>(1892)</sup>.

La identificación de los sujetos que intervienen en el proceso constructivo ha permitido la traducción de una preocupación que los Colegios Profesionales han expresado en los procedimientos oportunos<sup>(1893)</sup>.

---

<sup>(1891)</sup> Respecto del concepto de promotor vid. epígrafe primero del presente capítulo.

<sup>(1892)</sup> En este sentido también, Martí Ferrer, Op. Cít. Pág..67, que remite a la previsión contenida en la Disposición Final primera de la Ley 12/86 de que el Gobierno remitiese en el plazo de un año un proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación.

<sup>(1893)</sup> En el sentido de esta preocupación destaca la celebración de Congresos, como el celebrado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en Junio de 1998, sobre la situación de estos profesionales en el marco de las administraciones Públicas con específica referencias a las imbricaciones de los procesos asociativos y de carácter estatutario en el

## II. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO EDIFICATORIO: SUS NORMAS

Ley 12/86 de 1 de abril<sup>(1894)</sup> estableció la regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos, ingenieros técnicos La relación entre los agentes que intervienen en la edificación<sup>(1895)</sup> deberá, en otro orden de ideas, tener en cuenta la asunción de sus respectivas atribuciones profesionales. De conformidad entre otros con el Real Decreto 1081/89 de 28 de agosto por el que se regula el reconocimiento de certificados, diplomas y otros títulos en el sector de la arquitectura, de los Estados miembros de la Comunidad Europea así como el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios<sup>(1896)</sup>.

---

ámbito de las empresas públicas existentes. Ponencias de Galo Díez. Solaguern-Beascoa, Jesús, Máximo Cruz, Jordi Benet o Giménez Roig (inéditas).

(1894) BOE de 2 de abril de 1986. núm. 79.

(1895) Del Arco Torres, M; Derecho de la Construcción. Aspectos Administrativos, Civiles y Penales. Comares. Granada 1997.

(1896) BOE de 7 de septiembre de 1989, núm. 214. Como manifestación de la representación de los intereses en el ámbito de la construcción, inciden las asociaciones de constructores. En 1957 se constituyó la Asociación de Empresas Constructoras Españolas, (SEOPAN). Su origen se encontró en la necesidad en 1957 de que un grupo determinado de empresas se asociasen con la motivación inmediata de una relación de subcontratación que algunas de ellas tenían entonces con el consorcio norteamericano encargado de la construcción de las bases militares en España. Otras organizaciones de importancia cuyo estudio debe ser integrado en el origen de la institucionalización del sector asociativo español en el ámbito de las obras públicas y la construcción es la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), la Asociación Española de Empresas Constructoras de Actividad Internacional (AECI) y la Asociación Nacional de Contratistas de Obras Públicas (ANCOP). Cuenta del proceso asociativo en la construcción han dado los profesores; González Rodríguez, Juan Jesús, y Rivilla, Pilar en "Las organizaciones empresariales en el sector de la construcción" en Papeles de Economía, Pág. 178 -181, y puede verse sobre su evolución histórica: Joan-Eugení, Sánchez: "El mercado inmobiliario y los promotores: cambios en la gran empresa inmobiliaria". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VII. Num. 146(091), 1 de agosto de 2003, puede ver [en línea] en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(091\).htm#1](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(091).htm#1)



**a) La exigencia de Visado del Colegio Profesional en los proyectos de edificación de vivienda.**

La Ley de Colegios Profesionales 2/74 de 13 de febrero<sup>(1897)</sup>, establece en el artículo quinto apartado q), que es obligación de los Colegios Profesionales, dentro de su ámbito territorial: “ visar los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así se establezca expresamente en los Estatutos generales”. A ello se añade, además que el visado no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes.

Con la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas, éstas han abundado en la exigencia de visado para los trabajos profesionales, en el marco de los Estatutos de su correspondiente Colegio Profesional<sup>(1898)</sup>. Es por ello por lo que desde el Consejo Superior de los Colegios Profesionales se han establecido algunos criterios para el establecimiento de los visados.

Así, respecto del colectivo de Arquitectos, la regulación de la exigencia del visado, en aras del establecimiento de un marco general unitario que permita una coordinación básica entre todos los Colegios Profesionales, ha sido objeto de regulación por la Normativa Común sobre Regulación de Visado Colegial, aprobada por Acuerdo de la Asamblea General del Consejo Superior de 28 de noviembre de 2003<sup>(1899)</sup>. En esta normativa, dictada al amparo de la Ley 2/74 de Colegios Profesionales y de los Estatutos Generales de los Colegios

---

<sup>(1897)</sup> Con las modificaciones introducidas por la Ley 74/78 de 26 de diciembre, y la Ley 7/97 de 14 de abril.

<sup>(1898)</sup> Así, por ejemplo la Ley 2/98 de 12 de marzo de Colegios Profesionales de Aragón (Artículo 18, h); Ley 4/99 de 31 de marzo de Colegios Profesionales de la Rioja (Artículo 9 i), esta normativa además incorpora la posibilidad de establecer facultativamente un visado de calidad, voluntario para los colegiados, cuando lo contemplase el reglamento o Estatuto del Colegio; Ley 1/2001 de 16 de marzo de Colegios Profesionales de Cantabria, (artículo 10. i), en el mismo sentido que la Ley de la Rioja, o la mas reciente Ley 10/2003 de 6 de noviembre reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía (BOJA de 25 de noviembre de 2003).

<sup>(1899)</sup> Corrección de errores, Acuerdo de Pleno de 22 de enero de 2004.



de Arquitectos y su Consejo Superior, aprobado por Real Decreto 327/2002 de 5 de abril, el visado se configura como:

“un acto colegial de control de los trabajos profesionales comprensivo de los siguientes aspectos:

- a) Acreditar la identidad del Arquitecto o Arquitectos responsables y su habilitación actual para el trabajo de que se trate.
- b) Comprobar la suficiencia y corrección formales de la documentación integrante del trabajo con arreglo a la normativa tanto general como colegial, sobre especificaciones técnicas y sobre requisitos de presentación, en correspondencia con el objeto del encargo profesional recibido
- c) Efectuar las constataciones que al visado encomienden las disposiciones legales o reglamentarias vigentes”.

El otorgamiento del Visado, opera, respecto de los trabajos de edificación como técnica de control, tanto del intrusismo profesional, como del cumplimiento de los requisitos técnicos para la realización de l proyecto, por el arquitecto colegiado. No obstante lo cual, si el proyecto de edificación en cuestión se desarrolla o completa mediante proyectos parciales u otros documentos complementarios sobre tecnologías específicas o instalaciones y éstos vienen suscritos por autores de distinta titulación y visados por sus respectivos Colegios, el visado afectará- según dispone el artículo 5 de la normativa colegial- “únicamente a la diligencia o diligencias extendidas por el Arquitecto proyectista haciendo constar la incorporación de los mismos bajo su coordinación”<sup>(1900)</sup>.

---

(1900) Artículo 8 de la normativa reguladora de la expedición de Visado por el Colegio Profesional.

Ahora bien, y al margen del establecimiento de otros mecanismos de control que puedan introducirse en el ámbito de la regulación colegial, lo cierto es que la regulación y el control introducido por los visados, actúa como un prerequisite al proceso edificatorio.

Igualmente según se dispone para el colectivo de los Arquitectos, en esta normativa, los Colegios podrán establecer, con independencia del visado, procedimientos de control técnico homologados de carácter voluntario, con el objeto de verificar la calidad de los trabajos. Así, el sentido de la normativa reguladora del Visado Colegial se adecua a las exigencias de calidad de las edificaciones demandadas en la propia Ley de Ordenación de la Edificación.

Por ello, la existencia de actuaciones con omisión del deber de visado acarreará la sanción disciplinaria establecida en el Estatuto General del Colegio de Arquitectos<sup>(1901)</sup>, y produce efectos administrativos ya que el Tribunal Supremo<sup>(1902)</sup> viene considerando que la resolución dictada por la Administración en base a un proyecto no visado es anulable, incluso en el caso de que exista disposición autonómica que excluya la obligatoriedad de visado.

Además, cuando al intervención en el proceso edificatorio lo es a través de otros profesionales como aparejadores o ingenieros técnicos<sup>(1903)</sup>, se pueden introducir otros requisitos controlados por el Colegio Profesional, de que se trate. Así, la Ley 10/2003 de 6 de noviembre reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía ha establecido la obligación de que los Colegios Profesionales adopten las medidas necesarias para garantizar que sus colegiados cumplan con la obligación del aseguramiento sobre riesgos de responsabilidad civil. A

---

(1901) Para el caso de los Colegios de Arquitectos Artículos 44.3 y 47.2 a) de los Estatutos Generales.

(1902) STS de 14 de octubre de 1998, (RCJ 1998, 7161 Ponente: Excmo. Sr. D.: Enriquez Sancho, Ricardo.

(1903) Igual sanción establece el STS respecto de la resoluciones administrativas que aceptaban certificaciones de fin de obra de instalaciones de ascensores sin el trámite previo del visado colegial. STS de 21 de enero de 2000 (RCJ 2000, 23). Ponente: Excmo. Sr. D.: Campos Sánchez- Bordona.

resultas de lo cual, los Colegios Profesionales afectados<sup>(1904)</sup> han adoptado acuerdo de no tramitar visado de encargos profesionales a colegiados que no acrediten fehacientemente la contratación de un seguro de responsabilidad civil profesional que garantice la cobertura de los riesgos en que puedan incurrir como consecuencia de su ejercicio profesional.

Esto es, al amparo de la LOE, la obligación de obtención de visado por el Colegio Profesional se ha reforzado, como requisito previo a la obtención de la preceptiva licencia municipal, siendo anulables las resoluciones administrativas que se dicten con omisión del deber del visado colegial.

### **B. LA INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA**

Por intermediación inmobiliaria hay que entender aquellos sujetos intervinientes en el proceso de edificación que realizan actividades previstas en el Decreto 3248/69, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Colegios Profesionales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Junta Central.

La Ley 10/2003, con antecedente en el Real Decreto Ley 2/2003 de 25 de abril de medidas de reforma económica, ha salido al paso de la falta de criterio unánime respecto del ejercicio de la actividad de intermediación por cualquier sujeto sin previa exigencia de pertenencia a un colectivo singular <sup>(1905)</sup>. Así el artículo 3 de la norma señala que las actividades propias de esta figura pueden ser ejercidas por:

- a) “Agentes de la propiedad Inmobiliaria conforme a los requisitos de cualificación profesional contenidos en su normativa específica.
- b) Por personas físicas o jurídicas sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que por

---

<sup>(1904)</sup> En este caso, existe pronunciamiento expreso del Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos y Aparejadores de Málaga de 29 de enero de 2004

<sup>(1905)</sup> Así lo señala en la Exposición de Motivos de la norma.

razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad”.

Sin perjuicio del desarrollo reglamentario de la norma que aún esta por hacer, lo cierto es que con esta redacción la figura del Agente de la Propiedad Inmobiliaria se desvirtúa, permitiendo en franca competencia y en concordancia con la normativa europea la entrada en el sector de cualquier profesional. Entendemos que esta modificación normativa, precisa para clarificar la regulación de la intermediación tras la jurisprudencia recaída al respecto, debiera al menos haber introducido un requisito mínimo de titulación, en aspectos relacionados con la edificación y ello para asegurar que la prestación de los servicios y las competencias atribuidas lo fueran con la mayor eficacia.

### **C. EL AGENTE URBANIZADOR**

Entre los agentes intervinientes en el proceso constructivo, y más específicamente ligados a la intervención en suelo y urbanización destaca por su trascendencia para la problemática que examinamos la figura de agente urbanizador, que en puridad debiera ser examinada como una novedad incorporada en la legislación urbanística Autonómica de la Comunidad Valenciana en un principio y con posterioridad incorporada en otras Comunidades Autónomas <sup>(1906)</sup>.

La figura no exenta de polémica, introdujo la posibilidad de gestión por privados del urbanismo, entendido éste como función Pública. Su formulación cabal se encontraba en el artículo 4.3 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/94 de la Comunidad Valenciana. Que permitía la intervención de un agente privado en la la propuesta de ordenación urbana de los suelos objeto de actuación. Lo ha expresado con claridad Roger Fernández:

---

<sup>(1906)</sup> El modelo Valenciano ha sido reproducido con mayor o menos fiabilidad por otras Comunidades Autónomas. Así: Ley 2/98 de Actividad urbanística de Castilla- La Mancha; Ley 9/99 de Ordenación del Territorio de Canarias; Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico Cantabria (artículo 168- concesión de obra urbanizadora); Ley 15/2001 de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía; Ley 35/2002 de ordenación del Territorio y urbanismo de Navarra y últimamente la Ley 9/2002 de 30 de diciembre ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

“El agente urbanizador debe formular una opción concreta propia de promoción inmobiliaria relativa a una determinada pieza de ciudad y que ofrece a la Administración para que en competencia con otras alternativas intentar demostrar su bondad tanto en términos públicos de rentabilidad social, como en términos de viabilidad económica, para de esta forma, poder obtener la condición de agente Público Urbanizador” (<sup>1907</sup>).

El autor que aporta datos concretos de aplicación del modelo delimita un perfil profesional de promotor inmobiliario solo o agrupado con empresas constructoras y financieras. El resultado que aporta parece convincente: durante su aplicación el precio de la vivienda se ha incrementado un tercio menos que la media Española, “asumiendo variaciones análogas a las Comunidades menos dinámicas, cuando por sus características socio-económicas, debería ser pareja a las de análogo nivel de desarrollo (Cataluña, Euskadi, Madrid).

No obstante, el modelo valenciano ha visto planear sobre sí la sombra de la inconstitucionalidad sobrevenida por incumplimiento de la aplicación de la normativa sobre contratación a la selección y adjudicación de las obras al agente urbanizador (<sup>1908</sup>). Que si bien no parece prosperar si que ha introducir elementos de reflexión. Toda vez, cuando recientemente ha tenido lugar algún pronunciamiento

---

(1907) Vid sus trabajos: "La Ley del Suelo de la Comunidad Valenciana una Ordenación Territorial Integrada." en Revista Catastro, octubre 1994. Madrid; "Un nuevo modelo de la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana." en Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente, núm. 166. Montecorvo. Madrid. Diciembre de 1998. Págs. 89- 112.; "La producción de Ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano" en Documentación Administrativa. Núm. 261-262. INAP. MAP: Septiembre 2001- Abril 2002. Págs. 257- 290.

(1908) Parejo Alfonso: "La cuestión de inconstitucionalidad de la figura urbanística del Agente urbanizador en su concreta versión la de la legislación valenciana". En Documentación Administrativa Núm. 261-262. Septiembre 2001- Abril 2002. INAP. MAP. Madrid. Págs. 69- 108. Y anterior del Mismo autor también: "El significado de la Ley Valenciana 6/94 de 15 de Noviembre, en la evolución de Derecho Urbanístico: Una nueva articulación de los público y lo privado en la actividad Urbanística". Revista de Derecho Urbanístico.1995. Pág. 107 y ss.

jurisprudencial (Proyecto Scala 2001<sup>(1909)</sup>) que reabren el debate sobre lo público y lo privado en el Urbanismo<sup>(1910)</sup>

---

<sup>(1909)</sup> Nos referimos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12 de Julio de 2001, examinado por Fernández Rodríguez, T. R.: “La Sentencia del TJCE 12.7.2001 (TJCE 2001,194) (asunto “Proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 505, de 25 de octubre de 2001. Págs. 1- 6.

<sup>(1910)</sup> En este mismo sentido, la aplicación de la Ley Valenciana hay suscitado controversia para el colectivo de turistas extranjeros (en su mayoría de origen británico) residentes en la Comunidad Valenciana. Y ello, por cuanto según la Ley en el caso de existir edificaciones, el propietario se ve obligado a ceder importantes cantidades para hacer frente a la urbanización, y si los propietarios no pagan el agente puede instar la expropiación. Así puede verse en : URL: <http://www.el-mundo.es/suvivienda/2002/280/1040918311.html>

Desde la Generalitat se apunta la próxima modificación de la normativa urbanística reguladora de la figura.

III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL:  
INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E  
INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

**III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO  
CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA  
PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN  
ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN**

La intervención de la Administración Pública en la Economía, a través de la construcción, promoción, y financiación de viviendas, se enmarca en la expresión del modelo económico que la Constitución integra <sup>(1911)</sup>, y viene exigida por ésta.

Así, la promoción de viviendas tal y como ha sido formulada en los diversos instrumentos de planificación sectorial, puede llevarla a cabo la Administración Pública, en cuyo caso ella promueve directamente las viviendas (estaríamos en un supuesto de promoción pública directa, donde la Administración opera como promotor en el mercado), o puede ser fruto de la iniciativa privada (en cuyo caso la intervención administrativa se orientaría al fomento de esta actividad económica).

Históricamente, la identificación de las competencias para promover viviendas que asume la Administración Pública ha exigido la creación de una adecuada organización administrativa a este fin. La promoción privada, en cambio, tan solo exigía la libre iniciativa empresarial en el marco de los mecanismos de gestión Administrativa. Sin entrar ahora en el debate de fondo sobre la eficacia y efectos que para el mercado de la vivienda se deriven de la potenciación de una u

---

(1911) Sobre el modelo económico de la Constitución: Sánchez Blanco, El Sistema Económico de la Constitución Española (Participación Institucional de las Autonomías Territoriales y dinámica social en la Economía.).Madrid. Civitas.1992; Ariño Ortiz, G; Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Edit. Comares. Fundación de Estudios de regulación. Granada 2001; Martín - Retortillo y Báquer, Sebastián; Derecho Administrativo Económico, Vol. I y II. Edit. La Ley. Madrid. 1991.

otra acción pública en el ámbito económico<sup>(1912)</sup>, lo cierto es que ambas vienen demandadas por imperativo constitucional.

Así, la Libertad de empresa<sup>(1913)</sup>, se incardina en el Artículo 38 de la Constitución, situado en el Título I<sup>(1914)</sup>. Los Poderes Públicos están obligados a reconocerla y garantizarla, así como a la defensa de la productividad, “de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso de planificación”. Pues bien, el modelo de economía de mercado en el que se insertan estas determinaciones, se proyecta con relación a la vivienda, en el alcance del artículo 47 de la Constitución, en el bien entendido de que hemos asistido desde los años 80 hasta nuestros días en una potenciación del papel del mercado y con él de la libre iniciativa económica amparada en la libertad de empresa.

Esta idea, ha corrido pareja, en el ámbito comunitario a la necesidad de que sean las Administraciones Públicas las que favorezcan el entorno en el que esta libertad empresarial puede libremente desarrollarse<sup>(1915)</sup>. Entorno, en el que la revolución

---

(1912) El debate sobre la intervención de las Administraciones Públicas, en la actividad empresarial privada respecto de la promoción de viviendas ha sido objeto de importantes reflexiones en Estados Unidos, donde se plantean modelos de gestión económica y de promoción de viviendas que parten de la inversión de capital privado, y que se proyectan no solo en la edificación de vivienda sino en la proyección de ciudad. Así, puede verse en Fischel, William: *The homevoter Hipótesis*. Harvard University Press. Cambridge Massachussets. 2001.

(1913) Sobre la Libertad de Empresa puede verse: Ariño Ortiz, G (Coord.): *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Edit. Comares. Fundación de Estudios de la Regulación. Granada 2001. Págs. 213- 243; Vera Jurado, D.: *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Edit. Tecnos. Madrid. 1994; Gimeno Feliu; "Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas." en *Revista de Administración Pública*, núm.135, de 1994.

(1914) La localización del precepto en el título I de la Constitución le otorga especial protección en el respeto de su contenido esencial. Así se hizo notar tempranamente por la doctrina. Por todos: Serra, E.: “La Empresa Pública en la Constitución”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 22. Madrid, 1979.

(1915) Muñoz Machado S: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo I*. Thomson – Cívitas. Madrid. 2004. Págs. 1048- y



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

tecnológica a la que asistimos, que fomenta la competitividad empresarial, y la importante corriente privatizadora de empresas Públicas han aportado elementos significativos para potenciar el papel del mercado, frente al de la Administración Pública en la iniciativa económica<sup>(1916)</sup>.

---

ss.

(1916) Sánchez Blanco, A: *Internet: Sociedad, empresa y poderes públicos*. Comares, Granada, 2001, Pág. 54 lo ha expresado con claridad: “Si a los Poderes Públicos le corresponde abrir caminos para que la sociedad y las actividades empresariales se desarrollen incorporando renta y riqueza, que distribuya sus efectos inducidos en el conjunto de la comunidad prestando especial atención a los desajustes que afectan de modo negativo a la cohesión del conjunto social. Internet es la vía consolidada por efecto de la mutua confluencia de la sociedad y las empresas”. Lo que sin duda relativiza la incidencia del sector público en el tejido empresarial en beneficio de otros componentes vinculados a las sociedad de la información en la que estamos inmersos.

No obstante lo cual, la iniciativa pública de la actividad económica consagrada también en la Constitución, (Artículo 128)<sup>(1917)</sup>, se orienta a la salvaguarda del Interés General, en virtud del cual, se puede llegar a acordar la intervención de empresas. De ahí, que cuando esta iniciativa se proyecta en dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 47 de la Constitución, que exige a los poderes Públicos: regular la utilización del suelo para impedir la especulación, y recuperar para la comunidad de las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos<sup>(1918)</sup>, se instrumenta a través de un conjunto de actuaciones públicas que comprendan<sup>(1919)</sup>:

- actuación administrativa de fomento<sup>(1920)</sup> a la promoción privada de vivienda
- actuación administrativa de servicio Público, a través de la promoción Pública de viviendas (como sucede por ejemplo a través de la creación de empresas públicas promotoras de Vivienda o de la creación de organismos con dicha finalidad, en el marco del plan de vivienda aprobado)
- una actuación administrativa de policía y control que trataría de velar por el cumplimiento de las normativa administrativa de protección a la vivienda, y de las normas constructivas, así

---

<sup>(1917)</sup> El Artículo 128.2 de la Constitución señala:  
“Se reconoce la iniciativa Pública de la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector Público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y acordar la intervención de empresas cuando así lo exija el interés general”.

<sup>(1918)</sup> Artículo 47 de la Constitución.

<sup>(1919)</sup> Como ha puesto de manifiesto Muñoz Castillo, *El Derecho a una Vivienda digna y Adecuada. Eficacia y Ordenación Administrativa*. Editorial Colex. 2000. Pág 85-86.

<sup>(1920)</sup> Sobre el significado del fomento de vivienda, por todos puede verse: Villar Ezcurra, J. L: *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*. Civitas, 1999. Pág. 136; también respecto de implicaciones fiscales y medidas fiscales de fomento a la vivienda: Sánchez Martínez, M. T.: *La política de Vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Universidad de Granada. 2002.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

como del cumplimiento de los requisitos para la concesión de ayudas económicas personalizadas, y

- una actuación administrativa de planificación de vivienda, vinculada a los criterios de racionalización de gasto público en vivienda.

#### 1º. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA LIBRE Y PROTEGIDA

##### **A. LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA COMO FÓRMULA ALTERNATIVA DE PROMOCIÓN INMOBILIARIA**

La promoción privada de vivienda, tanto sea ésta libre como protegida puede llevarse a cabo también a través de Sociedades Cooperativas. Las cooperativas, a las que nos hemos referido ya al estudiar el régimen de promotores de viviendas sujetas a algún régimen de protección, son objeto de fomento administrativo, en el marco de la economía social. Así, el Artículo 129.2 de la Constitución prevé el fomento de las cooperativas, al decir: "Los Poderes Públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas".

Esto significa que la actividad administrativa deberá encaminarse al fomento de estas sociedades, en cuya tipología se incluyen las cooperativas de Vivienda. Tal y cómo exponíamos en otro lugar, las cooperativas de viviendas son cooperativas de consumo. Su finalidad es la llevar a cabo la promoción de viviendas, partiendo de la propia iniciativa y dinámica cooperativa que exige la participación de los cooperativistas en el proceso, y soslayando en la medida de lo posible, la función promotora de las Administraciones Públicas. En este sentido, el examen de su régimen jurídico<sup>(1921)</sup>, deberá integrar, tanto el régimen

---

(1921) Sobre Régimen Jurídico de Cooperativas puede verse: González Arribas, y Quiralte PAREDES P., García Esparza, y Fernández Bravo, I: *Las Cooperativas de Viviendas. Doctrina jurisprudencial. Comentarios a las Sentencias del Tribunal Supremo. 1979-1996*, en Dykinson. 1997. Y de los

aplicable a los cooperativistas en aplicación de los principios cooperativos, como las relaciones de éstas con las Administraciones Públicas, y sus efectos en la promoción de vivienda en tanto que promotores privados de las mismas.

La Ley estatal, 27/99 de 16 de julio<sup>(1922)</sup> opera con el fomento del cooperativismo como fórmula que facilita la integración económica y laboral de los españoles en el mercado, y hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad propios de las economías más desarrolladas con los valores que dan forma a las cooperativas desde más de ciento cincuenta años<sup>(1923)</sup>, previsión que se realiza en el contexto de los graves problemas que afectaron a las cooperativas de viviendas en los años que precedieron a la aplicación de este texto legal<sup>(1924)</sup>

---

mismos autores: *Las cooperativas de Vivienda. Manual Práctico. Adaptado a la Ley 27/99 de 16 de Julio de Cooperativas*. Dykinson. Madrid. 2000.

<sup>(1922)</sup> Publicada en el BOE de 17 de julio de 1999, núm. 170. En desarrollo de la misma se ha dictado Real Decreto 136/ 2002 que establece el registro de sociedades cooperativas.

<sup>(1923)</sup> Exposición de Motivos de la Ley. Págs. 270.

<sup>(1924)</sup> Como muestra la situación creada en la cooperativa PSV, vinculada al Sindicato UGT. La Promotora Social de Viviendas, (PSV), creada en 1988, fue el proyecto cooperativo más ambicioso del país, que en 1988 preveía la construcción de más de 22.000 viviendas. Esto le catapultó a presidir el Grupo IGS, presidido por UGT, que aglutinó a una veintena de empresas. Sin embargo, problemas de gestión de la Cooperativa, unidos a la crisis económica, dieron al traste con la promotora, que tras cinco años, tan sólo había alcanzado a promover 1500 viviendas.

Posteriormente, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero 1994 (En relación al Artículo 152.2 de la Ley 3/87 de Cooperativas) estableció la intervención administrativa de la entidad junto con otras actuaciones tendentes a procurar el cumplimiento del objeto social de la cooperativa; esto es, la construcción de viviendas para sus socios. Y por Resolución de 15 de septiembre de 1995 de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales, se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de septiembre de 1995, por el que se prorroga la intervención administrativa de la cooperativa PSV. A resultas de todo lo anterior, en resolución de las querellas presentadas, el Tribunal Supremos, ha dictado Sentencia de 9 de octubre de 2003 (Ponente: Excmo. Sr. D.: José Ramón Soriano Soriano), exonerando al Sindicato UGT de responsabilidad civil subsidiaria con los cooperativistas de viviendas, pero confirmando la condena impuesta por la Audiencia Nacional al Director de la cooperativa Promotora Social de Viviendas, por apropiación indebida sin enriquecimiento.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

El desarrollo autonómico de la legislación estatal<sup>(1925)</sup> tiene como referencia para la delimitación de la competencia el ámbito territorial de la cooperativa. La Ley estatal, 27/99, es de aplicación, conforme a su Artículo 2, a las cooperativas que desarrollen su actividad en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal; y a las sociedades cooperativas que realicen principalmente su actividad en las ciudades de Ceuta y Melilla.

A las cooperativas de vivienda se dedican en la Ley estatal, escasos artículos<sup>(1926)</sup>. En ellos, se admite la posibilidad de que puedan ser socios de las mismas los entes públicos y las entidades sin ánimo de lucro, que precisen alojamiento para aquellas personas que

---

Se trata por tanto de un lamentable episodio que le ha hecho flaco favor a la política de promoción de vivienda a través de cooperativas, y que están en la base de la reforma de la legislación de cooperativas Ley de Cooperativas de 1999 que estudiamos, cuyo proyecto de Ley fue presentado el 27 de Julio de 1998 y de la redacción de la Ley de Ordenación de la Edificación, al exigir responsabilidad también a los gestores de cooperativas.

<sup>(1925)</sup> Así, Ley 18/2002 de 5 de Julio de Cooperativas de Cataluña y esta a su vez modificada por la Ley 13/2003 de 13 de junio de cooperativas de Cataluña (BOE de 18 de julio de 2003); la Ley 4/93 de 24 de junio de Cooperativas del País Vasco; la Ley Foral 12/96 de 2 de Julio de Cooperativas de Navarra; la Ley 2/98 de 26 de marzo de Sociedades Cooperativas de Extremadura; Ley 8/2003 de 24 de marzo de Cooperativas de la Comunidad Valenciana que modifica el Decreto Legislativo 1/98 de 23 de Junio de Texto Refundido de la Ley de Cooperativas Valenciana; la Ley 5/98 de 18 de diciembre de Cooperativas de Galicia (BOE de 25 de marzo de 1999); la Ley 9/98 de 22 de diciembre de Cooperativas de Aragón; la Ley 4/99 de 30 de marzo de Cooperativas de la Comunidad de Madrid; Ley 1/2003 de 20 de marzo de Cooperativas de las Islas Baleares (BOE núm. 91, de 16 de abril) que vino a modificar el Decreto 146/89 de 30 de noviembre relativo a sociedades Cooperativas en esa Comunidad Autónoma; la Ley 20/2002 de 14 de noviembre de Cooperativas de Castilla – La Mancha (BOE de 17 de diciembre de 2002); la Ley 4/2002 de 11 de abril de Cooperativas de Castilla y León (BOE de 15 de mayo de 2002); Ley 4/2001 de 2 de Julio de Cooperativas de la Rioja (BOE de 19 de julio de 2001); Ley 10/94 de 30 de diciembre de Cooperativas de Murcia (BOE de 29 de mayo de 1995); y la Ley 2/99 de Sociedades Cooperativas Andaluzas, modificada por la Ley 3/2002 de 16 de diciembre.

<sup>(1926)</sup> Artículos 89 a 92.

dependientes de ellos tengan que residir por razón de su trabajo, en el entorno de una promoción cooperativa o que precisasen locales para desarrollar sus actividades.

Las cooperativas de vivienda están habilitadas para adquirir, parcelar, urbanizar terrenos y en general, desarrollar cuantas actividades y trabajos fueran necesarios para el cumplimiento de su objeto social<sup>(1927)</sup>. Por ello, se pueden clasificar<sup>(1928)</sup> en :

- cooperativas para la construcción y cesión de cualquier título de viviendas y locales.
- cooperativas para la administración, conservación, dotación y rehabilitación de viviendas y edificaciones complementarias

En todo caso, ambos tipos de cooperativas puede llevar a cabo operaciones de parcelación, con lo que la cooperativa puede interviene activamente en el proceso de urbanización.

Su actividad es objeto de posible exigencia de responsabilidad en el proceso constructivo, conforme al artículo 17.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación. La Ley 20/90, de 19 de diciembre, establece una regulación fiscal diferenciada para las cooperativas. En virtud de lo dispuesto en esta norma, a las cooperativas de vivienda se las considera como fiscalmente protegidas, siempre que ajusten su actividad a los principios y disposiciones de la Ley General de Cooperativas.

Respecto de la Legislación Autonómica sobre Cooperativas de Vivienda antes referenciada, es importante destacar alguno de los caracteres de la legislación autonómica Andaluza. Así, La Ley de Sociedades Cooperativas Andaluza se aprobó por Ley 2/99 de 31 de marzo(1929) en desarrollo de la competencia exclusiva que sobre dicha

---

(1927) Artículo 89.2 de la Ley 27/99.

(1928) Seguimos en este punto a Carrasco Perea, *Derecho de la Construcción*. Diles. 2003. Págs.875 y ss.

(1929) Publicada en el BOJA de 20 de abril de 1999, núm. 46.)

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

materia asume en el Estatuto de Autonomía(1930). Esta norma ha sido modificada por la Ley 3/2002 de 16 de diciembre que ha introducido modificaciones sustanciales orientadas mejorar tanto aspectos técnicos de la Ley como a integrar los efectos de la Ley 20/99 de 19 de diciembre sobre régimen fiscal de las Cooperativas. A los efectos que examinamos la modificación más destacada se ha operado respecto de la exigencia de que la cooperativa de vivienda se comprometa a promover un número determinados de viviendas, exacto o en su defecto a mantener las proporciones contenidas en la Ley(<sup>1931</sup>).

Previa a éstas la Ley 2/85 también autonómica había abordado el desarrollo de las competencias autonómicas en la materia integrando los principios de cooperativos que imbuían el texto constitucional, y la legislación existente sobre la cuestión.

La Ley 2/99 había operado una reforma que se justificaba por el legislador en aras de la necesidad de culminar un proceso renovador de la legislación cooperativa en todo el Estado, que abunda en el mayor perfeccionamiento técnico(<sup>1932</sup>). En otro orden de ideas, era preciso llevar a cabo una adaptación a las directivas de la Unión Europea. El Tratamiento que desarrolla la Ley de Cooperativas Andaluza permita establecer una clasificación de las cooperativas existentes(<sup>1933</sup>) en:

- cooperativas de trabajo asociado.
- cooperativas de consumidores y usuarios
- cooperativas de servicios.

---

(1930) Artículo 13.20.

(1931) Así, en Apartado j) añadido al artículo 13.2 de la Ley 2/99 de 31 de marzo, que a continuación examinamos.

(1932) Sic. Exposición de Motivos de la Ley.

(1933) Vid. Artículo 119 de la Ley.

## CAPÍTULO VIII

Las cooperativas de viviendas se encuadran entre las de consumidores y usuario. Definiéndose genéricamente este tipo de cooperativa como: "Las que tienen por objeto procurar, en las mejores condiciones de calidad, información y precio, bienes y servicios, incluidas las actividades de tiempo libre, para el consumo o suyo de los socios y, en su caso, de quienes con ellos conviven habitualmente"<sup>(1934)</sup>.

<sup>(1934)</sup> A este respecto pudiera resultar de interés la relación entre el objeto de una cooperativa de vivienda y otra de crédito. Toda vez, que las cooperativas de crédito tienen por objeto "servir a las necesidades de financiación de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito" (Artículo 140 de la Ley 2/99), y será justamente la financiación de las operaciones inmobiliarias la que demandará en su caso la intervención de las mismas. Así, tomando en consideración que las segundas han tenido menor implantación en Andalucía, respecto de las primeras.

El Censo de Viviendas Cooperativas de Andalucía en 1996 arrojaba los siguientes datos:

Tabla núm 12: Cooperativas de vivienda y crédito en Andalucía en 1996. Distribución Provincial

Datos en porcentajes.		
Provincias	Coop. de viviendas	Coop. de crédito
Almería	2.84	0
Cádiz	24.11	0
Córdoba	3.55	45.45
Granada	2.13	9.09
Huelva	13.48	0
Jaén	4.26	9.09
Málaga	6.38	9.09
Sevilla	43.26	27.27

Fuente: Censo de Sociedades Cooperativas Andaluzas y Sociedades Anónimas Laborales de Andalucía, 1996.

Tabla núm. 13: Comparativa del Número de socios de cooperativas de Vivienda y Crédito en Andalucía, Distribución Provincial en 1996.

Datos en porcentajes.		
Provincias	Coop. de viviendas	Coop. de crédito
Almería	1.12	0
Cádiz	30.39	0
Córdoba	1.98	32.88
Granada	5.45	60.42
Huelva	10.64	0
Jaén	1.50	0.01
Málaga	3.04	6.01



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

La particularidad de las cooperativas de vivienda consiste en destinarse a la procura de viviendas y locales. La Ley, prevé igualmente que el destino de la cooperativa sea el de proporcionar

<b>Sevilla</b>	<b>45.87</b>	<b>0.69</b>
----------------	--------------	-------------

Fuente: Censo de sociedades cooperativas andaluzas y sociedades anónimas laborales de Andalucía, 1996.

Tabla núm. 14: Comparativa del número de trabajadores en cooperativas de vivienda y crédito, en Andalucía, año 1996

#### Datos en porcentajes

<b>Provincias</b>	<b>Coop. de viviendas</b>	<b>Coop. de crédito</b>
<b>Almería</b>	<b>0.08</b>	<b>0</b>
<b>Cádiz</b>	<b>1.96</b>	<b>0</b>
<b>Córdoba</b>	<b>0</b>	<b>2.68</b>
<b>Granada</b>	<b>0</b>	<b>8.95</b>
<b>Huelva</b>	<b>0.66</b>	<b>0</b>
<b>Jaén</b>	<b>1.49</b>	<b>0.10</b>
<b>Málaga</b>	<b>0.02</b>	<b>5.96</b>
<b>Sevilla</b>	<b>0.32</b>	<b>0.26</b>

Fuente: Censo de Sociedades Cooperativas Andaluzas y Sociedades Anónimas Laborales de Andalucía, 1996

Tabla núm. 15: Comparativa del tamaño de las cooperativas de vivienda y crédito, referida a Andalucía, Año 1996.

#### Cooperativas de vivienda y crédito por tamaño . Datos en porcentajes. Año 1996.

<b>Menos de 8</b>	<b>0.54</b>	<b>0.16</b>
<b>8 a 12</b>	<b>3.72</b>	<b>0</b>
<b>13 a 20</b>	<b>9.09</b>	<b>0</b>
<b>21 a 50</b>	<b>13.90</b>	<b>0.45</b>
<b>51 a 100</b>	<b>18.01</b>	<b>0</b>
<b>Más de 100</b>	<b>5.46</b>	<b>1.01</b>
<b>Total</b>	<b>4.03</b>	<b>0.31</b>

Fuente: Censo de Sociedades Cooperativas Andaluzas y Sociedades Anónimas Laborales Andalucía, 1996.

"edificaciones o instalaciones complementarias, así como la rehabilitación de éstas y aquéllas"<sup>(1935)</sup>.

Es interesante la reflexión que el legislador autonómico hace al problema de la rehabilitación de vivienda en coherencia con las políticas públicas orientadas a este fin desde las programaciones estatales y autonómicas de la cuestión.

La habilitación legal de la norma andaluza<sup>(1936)</sup> al ejercicio de actuaciones urbanísticas en el tráfico jurídico encaminadas a la construcción de viviendas, pudiera justificar que la configuración del régimen jurídico de estas cooperativas merezcan una doble expresión. Bien, desde los procesos urbanísticos, la urbanización de suelo, la adquisición del mismo y la parcelación del terreno, Bien desde la promoción y construcción de las viviendas así como la sujeción.

El perfeccionamiento técnico a que la Exposición de Motivos de la norma hace referencia encuentra en el aspecto económico de la gestión de las cooperativas una importante proyección. Así, las cooperativas deberán sujetarse a una auditoria externa de su actividad si: a ) La cooperativa tiene en promoción más de 50 (cincuenta) locales y viviendas; b) la promoción se efectúa por fases, independientemente del número de locales y viviendas de cada una de ellas; c) La cooperativa otorga poder relativo a la gestión empresarial a personas físicas o jurídicas distintas de los miembros del Consejo Rector o del Director; d) se acuerde un aumento del precio de las viviendas, locales y/o edificaciones e instalaciones complementarias; e) que se haya solicitado por al menos el 20 % de los socios de la cooperativa y aquella, una vez oído el Consejo Rector la considere pertinente.

---

<sup>(1935)</sup> Vid. Artículo 133 de la Ley. La Ley andaluza dedica al tema la Sección 2ª del Capítulo III. (Artículos 133 a 139.) No es una regulación muy amplia lo que sin duda contribuye a la potenciación de la casuística que derive de la aplicación normativa como explícitamente reconociera la propia Exposición de Motivos de la norma.

<sup>(1936)</sup> Artículo 133.2:  
"Las cooperativas de viviendas podrán adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades y trabajos sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social".

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Otra medida prevista relacionada con la gestión económica de los recursos es la exigencia del aseguramiento de las cantidades anticipadas entregadas a cuenta de la construcción de viviendas. Estas cantidades deben ingresarse en una correspondiente entidad de crédito, y sólo podrá disponerse de ellas para las atenciones derivadas para la construcción de vivienda y locales<sup>(1937)</sup>.

Esta orientación garantista de los derechos de los cooperativistas y socios para la obtención efectiva de las viviendas y la realización de la construcción acordada, encuentra en el contexto de las específicos supuestos de corrupción y utilización fraudulenta de los fondos cooperativos una justificación razonable. Así, la Ley impide la disolución de la cooperativa hasta que transcurran un plazo de cinco años o el plazo superior fijado en los estatutos sociales, a contar desde la fecha en que pudieron ser ocupados efectivamente las vivienda o local. Nada se afirma con respecto a las edificaciones complementarias, pero pudiéramos entender que el supuesto estaría implícitamente comprendido en la norma, al referirse siempre al objeto social que la cooperativa y a los estatutos establecen. En otro orden de ideas, el texto de la ley refuerza la propia organización y condiciones derivadas de la conformación estatutaria interna y sólo incide en los aspectos públicos y mercantiles del tema.

El principal atractivo que la promoción de viviendas cooperativas presenta coincide con el régimen de utilización de las viviendas, la transmisión de los derechos a terceros y el ejercicio de lo que la Ley denomina "actividades instrumentales".

#### ***B. LA AUTOCONSTRUCCIÓN O AUTOPROMOCIÓN Y SU EMERGENTE RÉGIMEN JURÍDICO; DE LA INFRACCIÓN A LA PREVISION.***

La necesidad de construcción de vivienda cuando se carece de los medios económicos para acceder a través de un préstamo

---

<sup>(1937)</sup> Exigencia contenida en el punto 7 del artículo 139 ya citado.

hipotecario sobre vivienda construida, o en construcción ha motivado la figura de un régimen intermedio alternativo de autopromoción o autoconstrucción de vivienda.

La autoconstrucción o autopromoción<sup>(1938)</sup> se describe como aquel supuesto en el que el promotor se identifica con el adquirente de la edificación resultante, que destinará en un elevado número de supuestos a vivienda habitual o segunda residencia<sup>(1939)</sup>.

Concurren además en los procesos autoconstructivos otros elementos a tener en cuenta:

- No resulta infrecuente que el autoconstructor inicie su actividad en suelo que no ha sido calificado a tal fin, y por tanto no reúna la condición de solar. Ello, supone la comisión de una infracción urbanística<sup>(1940)</sup>.
- A ello debe añadirse la constancia de que los procesos autoconstructivos no se inician de forma aislada sino que generan "bolsas" localizadas de autoconstrucción, como si la lógica constructiva retomara los esquemas de zonificación que han venido a caracterizar inmemorialmente los procesos evolutivos de desarrollo los núcleos urbanos.

La desarmonía urbanística que genera la existencia de estas bolsas de autoconstrucción implican carencias en el planeamiento Urbanístico que hubiera debido prever su existencia desde parámetros

---

<sup>(1938)</sup> Se utilizan indistintamente ambos términos pues hacen referencia a la misma realidad. No obstante, las Comunidades Autónomas cuando han regulado el proceso han utilizado o bien auto construcción o bien autopromoción.

<sup>(1939)</sup> En este mismo sentido se ha definido en la Ley 2/2003 de 30 de enero de Viviendas de Canarias. Artículo 55.

<sup>(1940)</sup> Si la edificación se produce sobre Suelo No Urbanizable, habida cuenta las limitaciones introducidas urbanísticas para la resolución del problema desde el régimen el suelo no Urbanizable, y el denominado expediente de excepción comprendido en el Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

estrictamente urbanísticos<sup>(1941)</sup>, y que no encuentra en la Ley del suelo resolución a problemas consustanciales a una patología que altera el proceso de urbanización situando sobre un determinado tipo de suelo una construcción no autorizada<sup>(1942)</sup>, que tampoco reúne las características tipológicas permitidas en esa zona (ni las alturas, ni las alineaciones ni rasantes). En este punto la casuística puede llegar a ser elevada y la dificultad se incrementa cuando estas edificaciones una vez culminadas y habitadas son objeto de atención por la inspección Urbanísticas, que habrá de resolver sobre su demolición o "legalización".

Precisamente la descripción que antecede, ha sido objeto de atención por los poderes públicos, en todas las ciudades Españolas con especial incidencia en el litoral mediterráneo, y ha alcanzado una proyección diferenciada en las previsiones normativas que contemplan desde la programación económica y de vivienda la edificación en régimen de autoconstrucción. Una vez más, la racionalidad del mercado y de la operatividad de los hechos ha acelerado la evolución jurídica de la cuestión.

Así, la inclusión de la autoconstrucción entre las actuaciones protegibles en los Planes de Vivienda, permitió la configuración de una línea de crédito al autoconstructor y el reconocimiento de la figura, más allá de la iniciativa privada desprovista de protección, dio entrada a las entidades financieras en el proceso. Por ello, algunas entidades

---

(1941) En una sintomatología que revela la inicial descoordinación entre las políticas de suelo y vivienda. Cuando el planificador no toma en consideración las necesidades de vivienda de la población.

(1942) Y por lo general carente de la correspondiente licencia municipal preceptiva de conformidad con el artículo 84 de la Ley de Bases de Régimen Local, en relación con Los concordantes de la Ley 6/98 y su antecedentes normativos del artículo 142 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana, o en su caso con el artículo 1º del Reglamento de Disciplina Urbanística. Sobre la casuística que lleva aparejada el otorgamiento de licencia municipal de obra: Hidalgo, M: *Licencia Municipal de Obras* (Tomo I, II y III). Editorial Tecnos. Madrid. 1988.

financieras elaboraron los préstamos al autopromotor<sup>(1943)</sup> entendiendo por tal, en el contexto de los productos financieros existentes, a la persona física o jurídica que promueve la construcción de su propia vivienda y por ello, excluye la autopromoción colectiva como la que realizan numerosas cooperativas y comunidades de propietarios.

Para que se pueda proceder a la financiación de las actuaciones se precisa:

- que el promotor disponga de suelo <sup>(1944)</sup>
- que este suelo sea apto para la edificación tanto desde el punto de vista técnico, como urbanístico
- un proyecto de ejecución visado por el colegio de arquitectos, confeccionado conforme a la normativa urbanística. Esto es, tomando en consideración la edificabilidad que el plan otorga para el suelo en concreto sobre el que se pretende llevar a cabo la edificación.
- una licencia de obra o edificación otorgada por el Ayuntamiento. Este requisito supone la intervención previa en la edificación y uso del suelo y por consiguiente un control preventivo <sup>(1945)</sup>.

---

<sup>(1943)</sup> La expresión autopromotor, es equivalente en términos jurídicos a la de autoconstructor y ofrece mayor adecuación a la actividad desempeñadas.

<sup>(1944)</sup> El título de disposición puede ser la nuda propiedad, o un derecho que habilite para el ejercicio de la actividad constructiva en beneficio propio.

<sup>(1945)</sup> Sobre la intervención del ayuntamiento en el otorgamiento de licencia previa respecto de la edificación al amparo de un plan de autoconstrucción municipal puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 31 de Julio de 2001 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga que respecto de la posible legalización de obra al amparo del plan de autoconstrucción y sin haber obtenido la oportuna licencia municipal, entiende que la infracción administrativa no se subsana, ni el edificio se legaliza por acogerse al Plan Municipal de Autoconstrucción. A resultas de lo cual señala:

“.. El Plan Municipal de autoconstrucción es simplemente para obtener los beneficios económicos y fiscales, sin que prejuzgue ni interfiera sobre la legalidad urbanística de la edificación, que en todo caso es competencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo en cuanto organismo autónomo de la Administración Municipal actuante”.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Otro requisito que debe cumplir el autoconstructor o autopromotor es que debe disponer de los recursos económicos propios suficientes para iniciar la construcción. En caso contrario, se configura la posibilidad de pedir un préstamo hipotecario autopromotor.

Además, las operaciones de autoconstrucción podían reportar el reconocimiento beneficios económicos y fiscales, ya que la Administración Pública trató de canalizar la autoconstrucción y fomentarla introduciendo mecanismos tendentes a favorecer su existencia.

Así, el programa de financiación de "actuaciones protegibles" de Viviendas de Protección Oficial para el período 1981-1983 aprobado por Real Decreto 3280/83 de 14 de diciembre<sup>(1946)</sup> ya sujeta en su Disposición Adicional 5ª la posibilidad de conceder subvenciones en función de los ingresos familiares de los autoconstructores o autopromotores con destino a financiar los materiales, unidades de obra, que no admitan la aportación del trabajo personal y apoyo técnico y de gestión necesario, en virtud del régimen contenido en el artículo 8ª de la misma norma; es decir; del régimen de subvención personal a los adquirentes.

Destaca en el precepto comentado el calificativo de "tutelada" que describe el proceso constructivo que se fomenta (la autoconstrucción Tutelada). Salto, pues cuantitativo y cualitativo, que ordena de nuevo una intervención administrativa orientada al fomento de la construcción, sea en el régimen que sea.

Un desarrollo particularizado de la cuestión encontramos ese mismo año en la Ley que aprueba el Plan Económico para Andalucía 1984-86(1947) y en el Plan Económico de la Comunidad Valenciana<sup>(1948)</sup>.

---

(Fundamento Jurídico Quinto)

<sup>(1946)</sup> Publicado en el BOE de 5 de Enero de 1984.

<sup>(1947)</sup> Sánchez Blanco, Ángel: El Sistema Económico de la Constitución

En el caso Andalúz, la Ley 7/84 de 13 de junio<sup>(1949)</sup> que describe como uno de los objetivos asumido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza en la política de vivienda<sup>(1950)</sup>; iniciar programas de ayuda a la autoconstrucción para grupos sociales de viviendas. Adoptándose para ello como medidas complementarias<sup>(1951)</sup>:

"1ª Prestar Asistencia técnica en la redacción de proyectos y en la dirección de obras y elaborar tipologías constructivas de ámbito local o comarcal.

2ª Preparación de suelo urbano para la autoconstrucción".

---

Española, Civitas. Madrid. 1992. Vid. Págs. 390-408.

<sup>(1948)</sup> Diseños ambos, relativizados por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de febrero de 1985 (BOE de 13 de mayo de 1985), tal y como ha expresado con claridad Sánchez Blanco en "Estado Autonómico y Constitución Económica: La intervención económica en la política Económica". En Monereo Pérez, J. L; Molina Navarrete, C; Moreno Vida, M. N.(coord.): *Comentario a la Constitución Socio-económica de España*. Comares. Granada 2002. Pag. 1909 y ss.

<sup>(1949)</sup> BOE de 29 de junio de 1984, núm. 155.

<sup>(1950)</sup> Aunque el estudio de los condicionantes económicos para la definición de políticas públicas de protección a la vivienda son objeto de estudio en otra parte de este volumen. Resulta sugerente la transcripción de los objetivos que la Ley del Plan Económico Andalúz para el período descrito contiene para la política de Vivienda (Artículo 43):

- "1º) Reducir el déficit actual e viviendas a lo largo del trienio 1984-86 mediante la construcción de viviendas de protección oficial.
  - 2º) Reducir el fondo de viviendas desocupadas.
  - 3º) Dirigir la promoción pública e incentivar la privada hacia el campo de la rehabilitación.
  - 4º) Iniciar programas de ayuda a la autoconstrucción para grupos sociales de viviendas.
  - 5º) Localizar con criterios selectivos la construcción de viviendas de nueva planta en función de las necesidades reales.
  - 6º) Dirigir la promoción pública a satisfacer la demanda de vivienda de las clases con menores niveles de renta y facilitar el acceso a la vivienda de promoción Pública en régimen de alquiler.
  - 7º) Potenciar los patronatos provinciales y municipales de viviendas y agilizar la gestión de promoción mediante convenios con Ayuntamientos y Diputaciones.
  - 8º) Establecer normas de diseño y calidad de la edificación e impulsar la iniciativa privada en viviendas de protección oficial.
  - 9º) Reducir los plazos de construcción en la vivienda de promoción pública.
- Conseguir una mejora de la capacitación profesional de todos los agentes que intervienen en el proceso productivo."

<sup>(1951)</sup> Vid. Artículo 44 de la Ley.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

La legislación autonómica que a la sazón empezaba a desarrollarse en aquellos años inició la integración de la autoconstrucción. Resulta de interés la previsión contenida en la Ley sobre normas especiales para actuaciones urbanísticas ilegales, así la Ley 9/85 de 4 de Diciembre<sup>(1952)</sup> de la Comunidad de Madrid que en el artículo 8º prevé la situaciones de regularización entre las que sitúa las de autoconstrucción, encaminando las medidas al otorgamiento de las licencias municipales. En este supuesto se preveía la redacción de unos proyectos de edificación tipo, cuya ejecución podía realizarse sin dirección facultativa de obra<sup>(1953)</sup>. Esta consideración específica se concretaba con un avance esperanzador en la disposición Final 4ª de la Ley al prever que una norma reglamentaria del consejo de Gobierno desarrollase las previsiones de la Ley con respecto al régimen de obtención de licencias de autoconstrucción. En Andalucía, en cambio la autoconstrucción regulada y promovida por la Administración Autonómica operaba la conversión de esta vivienda en una Vivienda de Protección Oficial. La especialidad de la construcción por el usuario de la vivienda, es lo que diferenciaba estas edificaciones de las demás promociones públicas de la Administración, exigiéndose inclusive que el autoconstructor reuniese los mismos requisitos que un adjudicatario de Vivienda de Protección Oficial<sup>(1954)</sup>.

En Extremadura la Ley 6/2002, de 27 de junio, sobre Medidas de Apoyo a la Autopromoción, Viviendas Accesibilidad y Suelo<sup>(1955)</sup> ha pretendido dar respuesta al incremento de vivienda autoconstruida en la Comunidad. La norma define la autopromoción como: “la actividad

---

(1952) Publicada en el BOE de 13 de mayo de 1986, núm. 114

(1953) Así como el no sometimiento al previo visado del Colegio profesional (de arquitectos) previsto en la Ley de Régimen del Suelo artículo 228.3 del RD 1346/76 de 9 de abril, que debía ser denegado al contenerse algunas de las infracciones previstas (en su caso en el artículo 226.3 de la misma norma).

(1954) Decreto 120/88 de 23 de marzo. Artículo 1 y 2.

(1955) BOE de 22 de agosto de 2002.

realizada por cualquier persona física dirigida a la construcción de la vivienda destinada exclusivamente a su uso y disfrute como residencia habitual e incluida en alguno de los programas del Plan de Autopromoción de Viviendas Protegidas” (artículo 1).

Esta norma es claro ejemplo de la previsión normativa, que llega a calificar como autopromoción protegida, las actividades de autoconstrucción que en cierta forma administración autonómica trata de controlar y tutelar.

Así, no se trata de un tipo de Vivienda de Protección Oficial sino de Viviendas Unifamiliares con procesos constructivos y materiales controlados (seguridad) y que no podrán transmitirse durante Los diez años siguientes a la construcción para evitar que terceros puedan verse perjudicados (<sup>1956</sup>).

### **C. DESARROLLOS DE SEGUNDA RESIDENCIA**

La intervención pública en el ámbito turístico, ha incidido en la existencia de un conjunto de edificaciones, cuyo destino principal no es el de vivienda habitual (<sup>1957</sup>), sino que obedece a una demanda mucho más selectiva, orientada a la satisfacción de una necesidad de vivienda, complementaria de la vivienda principal. La fenomenología del proceso admite múltiples variantes, pues, la demanda de vivienda de segunda residencia(<sup>1958</sup>), presenta un perfil de acceso y aprovechamiento

---

(1956) Exposición de Motivos de la norma.

(1957) Así, el RD 2569/ 86 por cuanto determina la posibilidad de exigir la obligación de constituir la vivienda adquirida (en especial si pertenece al régimen de la protección oficial) en vivienda habitual.

(1958) No entendemos incluido en el concepto de vivienda de segunda residencia la vivienda que es utilizada por razones de trabajo o profesionales, durante determinados periodos al año, o el supuesto de estudiantes o trabajadores desplazados que optan por el arrendamiento de vivienda. La definición legal de vivienda de Segunda residencia contenida en la Orden de 27 de marzo de 2003, sobre Normas Técnicas de Valoraciones de Bienes Inmuebles así nos lo confirma. Así señala en el artículo 4º:

Vivienda de Segunda Residencia:

“Aquella que por sus características y ubicación tenga como destino más probable su uso como residencia temporal independientemente de su destino actual”

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

diferente. Así, el parque de viviendas de segunda residencia, lo integrarían tanto viviendas construidas con ese fin, esto es las denominadas viviendas vacacionales, como viviendas que sin haberse promovido para esa finalidad, sino para satisfacer la demanda de vivienda habitual acaban siendo ocupadas esporádicamente<sup>(1959)</sup>, y conformando de hecho, segunda residencia de unidades familiares de mayor poder adquisitivo<sup>(1960)</sup>. Situación ésta que contrasta con la insatisfacción del derecho a la vivienda de la demanda insolvente, que ve aumentar progresivamente el precio del metro cuadrado construido al mismo ritmo que avanza el desarrollo turístico de la zona en que estas viviendas se ubican<sup>(1961)</sup>.

---

Que la diferencia de la Vivienda de Primera Residencia entendida esta como:  
“.. Aquella, que por sus características y ubicación tenga como destino más probable su uso como vivienda habitual, independientemente de su destino actual”.

<sup>(1959)</sup> No diferenciamos en este punto si la ocupación lo es en calidad de propietarios o si por el contrario estas son arrendadas durante periodos vacacionales, proporcionando una fuente de ingresos adicionales a sus titulares. Hipótesis bajo la cual la vivienda se convierte en una inversión rentable y segura.

<sup>(1960)</sup> Incide en esta idea la concepción de la vivienda como un lujo.

<sup>(1961)</sup> En este sentido, la ubicación constituye elemento definitorio de la Vivienda de Segunda Residencia, así lo entendemos de conformidad con la definición aportada por la normativa sobre valoraciones. De tal forma que, de no estar ubicadas donde están ni poseer determinadas características no darían respuesta a la demanda de residencia de temporada. Ahora bien, la normativa no desarrolla cuales deban ser las especiales características que deban reunir estas viviendas. Entendemos que la funcionalidad de las mismas, determinará que estas estén dotadas de los medios que permitan su adecuada utilización. Así deberán cumplir las mismas condiciones de habitabilidad y adecuación tipológica que las viviendas de primera residencia, y además ofrecer servicios suplementarios, vinculados a su utilización. Por ello, las viviendas de segunda residencia se asimilan en algunos aspectos a las viviendas turísticas vacacionales, salvedad hecha de su diferente regulación, vinculada en el segundo caso a los fenómenos de expansión turística y a la normativa sobre turismo. Por ello incluimos aquí el examen de la Vivienda Turística Vacacional como una subespecie de Vivienda de Segunda Residencia. Existirán por tanto, otras Viviendas de Segunda Residencia que no serán Viviendas Turísticas Vacacionales, sino que podrán engrosar el número de viviendas desocupadas durante un número determinado de meses al año, pero ubicadas y acondicionadas para operar como residencias de temporada.

La exigencia de la vivienda de segunda residencia reporta por el contrario cuantiosos beneficios, y dinamiza de manera considerable el desarrollo de determinadas regiones<sup>(1962)</sup>, bajo la modalidad de turismo rural, o el arrendamiento de temporada.

Respecto de las Viviendas Turística Vacacionales, la primera disposición que atiende a su regulación, es el Real Decreto 2877/82 de 15 de octubre<sup>(1963)</sup>, de Ordenación de Apartamentos Turísticos y de Viviendas Turísticas Vacacionales con el previo antecedente del Decreto 393/74 de 7 de Febrero relativo al Registro de Usuarios de Alojamientos Turísticos<sup>(1964)</sup>. El Decreto realiza una descripción inicial de que se entienda por apartamento turístico haciéndose en el artículo primero del Real Decreto referencia a las especiales características que permite diferenciar los apartamentos turísticos de los establecimientos de hostelería<sup>(1965)</sup>, para aproximar el concepto de vivienda vacacional como (artículo 1): "...Las unidades asiladas de apartamentos, bungalow, villas y chales y similares y, en general cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliaria, equipo, instalaciones y servicios se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos". La norma, que no incorpora la atribución competencial estatal en base a la que se dicta establece una regulación aplicable a todas las Administraciones Públicas con competencia en la materia

---

(1962) En torno a las necesidades que la segunda residencia incorpora respecto de las infraestructuras y equipamientos de utilización temporal puede verse: Ministerio de Obras Públicas y Transportes .Instituto de Territorio y Urbanismo. Govern Balear. *Desarrollos de Segunda Residencia. Coloquio Internacional. Palma de Mallorca. 4-7 Junio 1990*. United Nations of Economic Commission for Europe. Committe on Housing, building and planning. Madrid. 1991.

(1963) BOE de 9 de noviembre, BOE núm. 269.

(1964) Comprensiva también del alquiler de vehículos. BOE de 19 de febrero de 1974, núm. 43.

(1965) Se definen como tales los apartamentos y los conjuntos de villas, chales, bungalow y similares que sean ofrecidas empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones servicios y equipo para su inmediata ocupación. por motivos vacacionales o turísticos. Siendo que sólo este tipo de alojamiento recibirá la denominación oficial de apartamento turístico y tendrán derecho a ser incluidos en las guías oficiales y a beneficiarse de las acciones de fomento promovidas por la Administración Turística del Estado.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

exigiendo como requisito para la utilización de la vivienda con fines vacacionales la correspondiente “notificación al organismo competente”. Entendemos que esta regulación, amén de ser exigua - pues desconoce por ejemplo obligación alguna del otorgamiento de la cédula de habitabilidad para estas viviendas- ha sido desplazada ya por el correspondiente desarrollo autonómico, sin que pueda esgrimirse el carácter básico de la norma. Así a los efectos de esta normativa la vivienda no es más que simple referencia para el servicio de alojamiento. Como lo demuestra la clausula de exclusión enunciada en el artículo 20: “El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 no garantiza el tipo y calidad de los servicios ofrecidos al usuario”.

La legislación autonómica ha incidido en este ámbito<sup>(1966)</sup>. Así sucede en el caso de Asturias, cuya Ley de Turismo 7/2001 creó la figura de las Viviendas Vacacionales configurándola como una de las modalidades de alojamiento turístico, para posteriormente por Decreto 34/2003 de 30 de abril <sup>(1967)</sup> establecer la normativa reguladora de las mismas. La norma asturiana, introduce una regulación detallada de las viviendas vacacionales, señalando que serán “las que prestan únicamente el servicio de alojamiento, mediante precio, forma habitual y profesional, contratándose íntegramente y no por habitaciones”. De este modo, los pisos no entrarían dentro de la definición de vivienda vacacional, poniéndose en solfa la importancia de una adecuada tipología edificatoria para la prestación del servicio de alojamiento turístico.

En este sentido la vivienda turística vacacional, podía situarse en el ámbito rural, con lo que ello significaba la potenciación del Turismo rural. Así el Decreto 113/86 de 14 de noviembre de Aragón creó y

---

<sup>(1966)</sup> Al margen de las determinaciones contenidas en las legislación turística autonómica. Lo cierto es que han proliferado algunas iniciativas como la anunciada recientemente por el Gobierno Balear, de convertir, hoteles y apartamentos turísticos obsoletos en viviendas, a cambio de compensaciones fiscales a los promotores de los nuevos proyectos.

<sup>(1967)</sup> Boletín Oficial del Principado de Asturias de 13 de mayo de 2003.

reguló la modalidad de alojamiento turístico denominado Vivienda de Turismo rural, con la misma finalidad que las viviendas turísticas vacacionales examinadas.

El perfil del adquirente de una vivienda Turística Vacacional, ha motivado además una adaptación de la oferta de vivienda turística residencial. Los datos son elocuentes. Según un informe de realizado por la Asociación de Promotores y Constructores en colaboración con el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) en 2002: una de cada tres vivienda nuevas construidas en España es comprada por un extranjero<sup>(1968)</sup>, siendo la costa mediterránea la que experimenta mayor presión por parte del colectivo, incrementando el parque de viviendas de segunda residencia. Según la encuesta Frontur, elaborada por el Instituto de Estudios Turísticos, entre 1997 y 2003, se ha operado un incremento del 97,3 % del turismo residencial, mientras que el volumen de turistas aumentó en un 32,6%<sup>(1969)</sup>. Esto implica una presión al alza en el precio del producto final, y supone que la tipología edificatoria, y la promoción se adapta a las exigencias de una demanda solvente<sup>(1970)</sup> que busca en España un acomodo bien con finalidad estrictamente vacacional, bien como retiro. Situación potenciada por las condiciones climáticas<sup>1971</sup> que alberga nuestro país, sus buenas conexiones con

---

(1968) Puede verse en <http://www.el-mundo.es/suvienda/2002/249/1019147412.html>

(1969) Estos datos pueden verse en: <http://canales.elcomerciodigital.com/empresa/reportaje/040229.htm>.

Además, para finales de 2004 se habrán demandado en España más de 60.000 viviendas vacacionales, cifra que para 2008 se estima sobre 72.000 unidades, siendo Almería, Murcia y Málaga, las ciudades con mayor número de viviendas turística vacacionales, (Víd. El Mundo, 18 de junio de 2004).

(1970) En lo que respecta a la demanda de este tipo de vivienda la procedencia es mayoritariamente británica y alemana. Así, 33% de las Viviendas vendidas a extranjeros lo eran a ciudadanos británicos, y un 31 % a ciudadanos alemanes. Sin embargo no hay que descartar la incorporación a este mercado de ciudadanos escandinavos o de otras nacionalidades, tras la ampliación de la Unión Europea.

(1971) En este sentido, la potenciación de las viviendas turísticas vacacionales se opera también desde otras políticas sectoriales que afectan a las infraestructuras que condicionan su ubicación, como es el caso de las modificaciones operadas en la Ley del Plan Hidrológico Nacional por el Real Decreto Ley 2/2004 de 18 de junio (BOE de 19 de junio).

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Europa y la comparativa en los regímenes de protección a la vivienda en el ámbito europeo. El panorama hace esperar un incremento del proceso y en consecuencia del precio de estas viviendas, en la privilegiada localización geográfica que las hace merecedoras de ser objeto de inversión extranjera<sup>(1972)</sup>.

Junto a las Viviendas Turísticas Vacacionales, coexisten otras viviendas que aún atendiendo a la misma necesidad que las primeras, y engrosando el número de Viviendas de Segunda Residencia, no fueron construidas ni promovidas con esta finalidad, sino que son destinadas finalmente a ser ocupadas sólo durante algunas temporadas (en una media de uno a tres meses al año), como alternativa de ocio<sup>(1973)</sup> y en respuesta a la demanda de este tipo de vivienda.

Hay que diferenciar por tanto, la vivienda acogidas la categoría de vivienda turística vacacional de conformidad con la legislación de turismo, de aquella otra que se construye bien en el ámbito de la normativa de Protección Oficial, o similar normativa de protección Pública, o bien como vivienda libre y cuyo destino acaba siendo el de segunda residencia, dando satisfacción a una demanda de turismo

---

(1972) Las últimas valoraciones, centradas en las regiones que más presión sufre de este tipo de turismo residencial (Costa Blanca y Costa del Sol, en especial Alicante y Málaga), revelan que al menos en la Costa Blanca, la mitad de las viviendas que se construyan serán a partir de 2007 para compradores extranjeros, según previsiones del propio Instituto Nacional de Estadísticas, cuando en Málaga ya la mitad de las viviendas son segunda residencia.

(1973) No debe olvidarse en este sentido la incidencia que en ámbito inmobiliario ha tenido la Ley 42/98 de 15 de diciembre sobre Derecho de Aprovechamiento por Turno de Bienes Inmuebles de uso Turístico. Normativa cuyos antecedentes se encontraban en regulación seguida en algunas comunidades como es el caso de la Ley de Ordenación de Turismo de Canarias Ley 7/95 de 6 abril, desarrollada en este punto por Decreto 272/97 de 27 de noviembre, sobre Alojamiento de Usos Compartidos; y que en Baleares integra el Decreto 117/97 de 6 de septiembre sobre determinados aspectos de Aprovechamiento por Turno de Bienes Inmuebles. La regulación del timesharing o aprovechamiento por turno de Bienes inmuebles ha sido regulada por lo demás específicamente en la normativa autonómica sobre turismo.



residencial, y con ello con independencia de las previsiones turísticas o edificatorias.

La infracción de la normativa reguladora de las Viviendas de Protección Oficial, que exigía como veíamos la necesaria ocupación de la Vivienda y su destino a residencia habitual y permanente, se complementa en estos casos con una adquisición de vivienda que obedece a la concepción de la Vivienda como inversión, cuya amortización debe compensar el arrendamiento de la misma en temporadas determinadas<sup>(1974)</sup> o en su caso la ocupación sólo varios meses al año si esta vivienda es libre, o fue adquirida por quien ya poseía una vivienda habitual. No existe una específica normativa que atienda a este concepto de vivienda, más que de forma indirecta mediante mecanismos tributarios, sancionadores cuando la vivienda sea protegida, o de control de actividades turísticas desarrolladas.

Entendemos no obstante que la necesaria cuantificación del parque de viviendas que reúna estas características<sup>(1975)</sup> y pueda ser calificada como de segunda residencia incide en la elevación del precio de la vivienda. Haciéndose preciso mecanismos de control, que aboguen por la supresión de procesos especulativos que la ubicación de este tipo de viviendas puede llevar aparejado, con la consiguiente elevación del precio de la Vivienda.

### **D. LA INVERSIÓN EN VIVIENDA Y LA VIVIENDA COMO INVERSIÓN**

La escalada alcista en los precios de las viviendas que se produce como resultado del abaratamiento del precio del dinero, y en consecuencia con la mayor formalización de préstamos hipotecarios, ha

---

(1974) Exclusión hecha de las viviendas alquiladas por temporada académica cuya problemática es diferente.

(1975) Debe distinguirse por lo demás, las viviendas destinadas a segunda residencia de las viviendas desocupadas o deshabitadas sobre cuya existencia se han planteado otro tipo de consideraciones con frecuencia relacionados con la existencia de grupos sociales que reivindiquen el derecho a ocuparlas ante la falta de vivienda económicamente asequible. Nos referimos a los “ocupas”, u ocupadores de viviendas deshabitadas. Sobre cuya actividad nuestro Código Penal de 1995 introdujo el artículo 245.2 que criminalizaba “la ocupación pacífica de bienes inmuebles deshabitados”.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

favorecido que la vivienda pase a convertirse en un bien, cuya tenencia revalorizada por el mero transcurso del tiempo, lo convierten en un valor seguro. En la consideración de la vivienda como inversión tienen mucho que ver, por un lado, la evolución de otros valores menos rentables desde el punto de vista económico como se trate del valor bursátil. La caída de los tipos de interés hipotecarios operada a partir de 1996, ha contribuido significativamente a esto. Como exponíamos anteriormente la adquisición de vivienda en propiedad fomentada por la revalorización permanente del bien, lo convirtió en un valor de inversión seguro, atrayendo operaciones especulativas alejadas de la finalidad que debe informar la intervención administrativa en la materia.

En consecuencia, la vinculación, de la inversión en vivienda ya sea para rehabilitación, o para adquisición de vivienda de segunda residencia, o con finalidad turística, dinamizando el parque inmobiliario español, está ligada a la evolución de otros sectores económicos. Prueba de ello, es que auspiciado un cambio de signo en la evolución alcista de precios de la vivienda, tras el informe de la OCDE de mayo de 2004, que manifestó la previsible caída de los precios de las viviendas, y con anterioridad inclusive al 11 de marzo, se ha operado una desaceleración del volumen de inversión extranjera en vivienda en España<sup>(1976)</sup>.

Una institución que ha tenido mayor predicamento en otros países europeos y cuya incidencia en España es relativamente reciente es la constitución de los Fondos de Inversión Inmobiliaria<sup>(1977)</sup>. Las

---

(1976) Según el Banco de España, las tasas han ido retrocediendo progresivamente. Desde del 30,2% alcanzado en el primer trimestre del 2003, se pasó a un 29,2% en el segundo trimestre, a un 24,4% en el tercero y a un 16,7% el cuarto. En enero del presente año, este ratio apenas alcanzó el 13,9% y en febrero (último dato completo) ha sido del 11,6%.

(1977) Sobre esta materia puede verse: Virguera Manuel G; "Los Fondos de Inversión Inmobiliaria en España y su regulación actual" en Revista Española de Financiación de la Vivienda. Otoño 1990. Núm. 13, Madrid. 1990; Pierra Emilio; "Los Fondos de Inversión Inmobiliaria en Suiza y Alemania" en Revista Española de Financiación a la Vivienda de Otoño de 1990, núm. 13, Págs. 15-34; Velo, Darío: "El proyecto Italiano de Ley sobre Fondos de Inversión

instituciones de inversión colectiva, se regulan en la Ley 46/84 de 26 de diciembre, Reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, precisándose el régimen de las Sociedades y de los Fondos de Inversión Inmobiliaria. Norma a la que siguió la Ley 19/92 de 7 de julio sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria. La culminación normativa en la materia se ha operado por la Orden del Ministerio de Economía de 24 de septiembre de 1993<sup>(1978)</sup>, sobre Fondos y Sociedades de Inversión Inmobiliaria. Los fondos de Inversión Inmobiliaria constituyen la fórmula más completa de inversión colectiva inmobiliaria<sup>(1979)</sup>. Su regulación detallada en la Orden incorporó la potenciación de la figura que se orienta hacia la vivienda en Alquiler. Así, la Exposición de Motivos de la Orden viene a reconocer, que esta institución operará como medida que contribuya a aumentar el número de viviendas en régimen de alquiler<sup>(1980)</sup>.

Respecto de la regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria contenida en la Orden, debe precisarse además, que los bienes inmuebles que lo integran lo serán en concepto de propietarios. No pudiendo ni las Sociedades de Inversión Inmobiliaria, ni los Fondos de Inversión inmobiliaria, actuar como promotores de viviendas. Ahora bien, se le permite, las actividades de rehabilitación de viviendas con

---

Inmobiliaria en Italia" en Revista Española de Financiación de la Vivienda.. Otoño 1990, núm. 13. Banco Hipotecario. Madrid. 1990.

(1978) BOE de 5 de octubre de 1993.

(1979) No obstante lo cual, la flexibilización del mercado de la vivienda tiene la referencia de los Fondos de Pensiones, objeto de una deficiente regulación jurídica. Vid. al respecto, "Los Fondos de Pensiones y el mercado inmobiliario, un amor imposible", en el Diario El Mundo, 17 de mayo de 2002.

(1980) Señala la Exposición de Motivos:  
"Dada la vocación que estas fórmulas de inversión tienen para invertir en inmuebles en alquiler, unida al régimen fiscal legalmente adoptado, es de esperar un apreciable incremento, a medio plazo, de la oferta de viviendas en alquiler, atendiéndose así a una de las principales preocupaciones que, en materia de política de la vivienda, ha venido manifestando el Gobierno de la Nación. Por otra parte, se introduce en nuestro sistema financiero una nueva institución caracterizada por su seguridad y rentabilidad a largo plazo, que, por ello, podrá suscitar especial interés en los inversores institucionales".

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

finalidad de destinarlas a arrendamiento. En dicho caso, éstos no podrán representar más allá del 20% del activo, y las obras de rehabilitación deberían concertarse con un tercero<sup>(1981)</sup>.

El examen de las inversiones extranjeras en vivienda, exige detenernos en el examen de la normativa comunitaria. Así, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>(1982)</sup> proclamaba la libertad de movimientos de capital y pagos tanto entre Estados comunitarios como con terceros Estados. A estas finalidades atendía la Directiva 88/361/CEE de 24 de junio que motivó la adecuación de la normativa española sobre la materia, dando como resultado el Real Decreto 664/99 de 23 de abril<sup>(1983)</sup>. Pues bien, este Real Decreto ha constituido en el marco de la Ley 18/92 de 1 de julio por la que establecen determinadas normas en materia de inversiones extranjeras en España, y de la normativa sobre control de cambios, la disposición que contempla la ordenación del régimen de inversiones extranjeras en España. Respecto de la inversión en vivienda, esta se configura en el Artículo 3 del Real Decreto, como objeto de inversión. No obstante lo cual se establecen unos límites derivados del montante que puede suponer la misma. En este sentido se afirma, que se entiende por inversión la adquisición de bienes inmuebles sitos en España cuyo

---

(1981) Artículo 4.8 de la Orden Ministerial.

(1982) Artículo 56 de la Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Antiguo Artículo 73 del Tratado CE, que señala:

“En el marco de las disposiciones del presente Capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países”.

Hay que tener presente a este respecto la reciente aprobación del Texto de la Constitución Europea, el 18 de junio de 2004 en Bruselas. Texto que deberá ser ratificado por todos los Estados pero que supone un referente jurídico y administrativo de indudable importancia, para el desarrollo de las inversiones en el sector.

(1983) BOE de 4 de mayo de 1999. Esta norma vendría a derogar el Decreto 671/92 de 2 de julio sobre Inversiones Extranjeras en España y el Real Decreto 672/92 de 2 de julio sobre Inversiones Españolas en el Exterior.

importe total supere los 500.000.000 PTA o su contravalor en euros, o cuando con independencia de su importe proceda de paraísos fiscales.

A la vista de lo anterior, entendemos que se hace precisa una actualización de los límites contenidos para proceder a una adecuación de la normativa sobre inversiones extranjeras, cuando tiene por objeto bienes inmuebles. Además, la norma hace mención a bienes inmuebles y no específicamente viviendas. Ello no obstante, entender que la inclusión en el enunciado anterior, tema que reviste mayor importancia cuando las inversiones se realizan para adquisición de suelo con finalidad especulativa. Así, parece haberlo apreciado la Orden de 28 de mayo de 2001<sup>(1984)</sup>, del Ministerio de Economía, que al desarrollar el Real Decreto 664/99, establece la exigencia de documentación a aportar en los distintos supuestos de inversión inmobiliaria. Si bien el contenido de la Orden no detalla los supuestos, sí que parece desprenderse de su enunciado que dicha inversión podrá ser tanto de edificios en construcción, como respecto de ampliaciones o modificaciones de otros existentes. La norma habla de edificios, entendemos que se pueden comprender también la inversión en fincas, y el destino del edificio a vivienda. En este caso, la legislación sobre vivienda ejerce una vis atractiva respecto de la legislación de control de cambios, que opera en el establecimiento de condicionantes generales a la inversión.

Por el contrario, a las inversiones que no superen el límite establecido en la normativa no le es de aplicación este régimen jurídico. Hay que tener presente además, que en el supuesto examinado la condición objetiva establecida por el RD 66/99 es la de ser persona física no residente en España<sup>(1985)</sup> o persona jurídica domiciliada en el extranjero. Así, el extranjero residente en España, que invierta en la construcción o adquisición de viviendas, o bienes inmuebles, no está sujetos a esta normativa, ni tan siquiera si estando domiciliados en el

---

(1984) BOE de 5 de junio de 2001. Artículo 19.

(1985) El concepto de persona no residente en España integra tanto al extranjero, como al español, domiciliados en el extranjero y que tengan allí su residencia habitual.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

extranjero, invierten en valor inferior a los 500.000.000 PTA, hoy ya euros.

Esto significa, que dejando a un lado los posibles movimientos de capitales ligados a estas inversiones, en un volumen importante, la incidencia en el mercado de la vivienda lo será por extranjeros residentes en España, en especial respecto de la localización turístico residencial, y de la oferta para las personas que opten tras su jubilación por fijar su residencia en España, incrementando con ello la demanda de vivienda adecuada al colectivo.

#### **E. LA ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA RURAL**

La evolución normativa que con posterioridad a la Constitución examinábamos respecto de las viviendas de Protección Oficial, tiene una complementaria correlación para la vida rural.

Así, no sólo se operó el correspondiente traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en la materia (<sup>1986</sup>) sino

---

(1986) Para Andalucía Decreto 241/83 de 19 de octubre por el que se asigna a la Consejería de Gobernación las funciones, servicios y competencias traspasados por el Estado a la Comunidad Autónoma en materia de vivienda rural (BOJA núm. 86, 28 de octubre de 1983); Aragón RD 2501/83 de 20 de Julio sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad autónoma en materia de Vivienda rural (BOAR núm. 23, de 27 de octubre de 1983); Asturias Real Decreto 2502/83 de 28 de Julio sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de Vivienda rural (BOPA núm. 233, 11 de octubre de 1983); En Baleares Real Decreto 2675/83 de 25 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad autónoma de las Islas Baleares en materia de vivienda rural (BOE núm. 250, 19 de octubre de 1983); Real Decreto 2729/83 de 25 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad autónoma en materia de Vivienda Rural (BOCA núm. 31, 12 de noviembre de 1983); Cantabria RD 2727/83 de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad autónoma en materia de Vivienda rural (BOCT núm. 35, 21 de marzo de 1983); En Castilla y León RD 2730/83 de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de Vivienda rural (BOCL núm. 13, 29 de octubre de 1983) y Decreto 114/83 de 17 de noviembre de la Presidencia de la Junta sobre atribuciones de funciones, y servicios traspasados en materia de vivienda rural (BOCL núm. 17 de 28 de noviembre de 1983); En Castilla-La Mancha RD 2728/83 de 25 de agosto sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de Vivienda rural (DOCM núm. 23 de 28 de octubre de 1983); RD 249783 de 20 de Julio sobre traspasados de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña

que con posterioridad se crearon Patronatos para la mejora de la vivienda rural.

### **a) Los Patronatos para la Mejora de la Vivienda Rural**

Los Patronatos existentes en el medio rural, experimentaron una importante reforma en 1980, mediante el Real Decreto 2683/80 de 21 de noviembre <sup>(1987)</sup>. La norma que venía a derogar los Reales Decretos 2435/79 y 1400/1977, así como cuantas disposiciones se opusieran a sus determinaciones <sup>(1988)</sup>- estableció la composición <sup>(1989)</sup> de los Patronatos así como su finalidad, introduciendo una definición de que se entendiera por vivienda rural. Los Patronatos se configurarían como

---

en materia de vivienda rural (DOG núm. 366, de 23 de septiembre 1983) y complementariamente Decreto 427/83 de 23 de septiembre por el que se asignan el departamento de Política Territorial los servicios transferidos a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 2497/83 de 20 de Julio (DOG núm. 377 de 2 de noviembre de 1983); en Extremadura Real Decreto 2504/83 de 28 de Julio sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de vivienda rural (DOE núm. 14, 6 de octubre de 1983); en Galicia Decreto 152/83 sobre asunción de transferencias en materia de vivienda rural (DOGA núm. 152, 21 de octubre de 1983);

Debe tomarse así mismo en consideración que estos traspasos de competencia en la materia fueron interpretados por el Tribunal Constitucional como traspasos sobre Vivienda en su conjunto, ya que la materia vivienda, opina el alto tribunal “es inescindible”. Así STC 166/87 señala:

“...la noción de «vivienda» es inescindible y, habiendo sido transferidas competencias en materia de vivienda rural (Real Decreto 2.498/1983, de 20 de julio), deben entender también transferidas las competencias en relación con otro tipo de viviendas, pues presentan problemas similares”.

<sup>(1987)</sup> RCL 1980, 2733. Publicado en el BOE de 15 de diciembre de 1980.

<sup>(1988)</sup> Disposición Final Primera de la norma

<sup>(1989)</sup> Lo integraban el Delegado Provincial de Obras Públicas y Urbanismo, el Delegado Provincial de Agricultura, un representante de la Diputación Provincial o Cabildo Insular, el Jefe de la sección de Arquitectura y Vivienda de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Urbanismo, el Jefe de los servicios provinciales del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, el Jefe Provincial del Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario, el Jefe provincial del Servicio de Extensión Agraria y seis Alcaldes de la provincia propuestos por la Comisión del Estado con las Corporaciones Locales, siendo cuatro al menos de municipios de menos de diez mil habitantes. También el Secretario General del Gobierno Civil, que podría delegar sus funciones en el Vicesecretario.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

órganos colegiados de asistencia al Gobernador Civil, en materia de Vivienda rural.

La norma, introdujo una definición de Vivienda Rural, entendiendo por tal:

- “a) Aquellas que se encuentren emplazadas en núcleos separados de edificación, ya se trate de caseríos, parroquias, aldeas, lugares, anteiglesias y otros análogos.
- b) Las que se encuentren en los barrios anejos de las poblaciones y respondan por sus características constructivas a la edificación tradicional de la zona
- c) Las que constituyan una dependencia o conjunto de dependencias integradas y destinadas conjuntamente a vivienda y a satisfacer las necesidades de una explotación agrícola, forestal, pecuaria, pesquera, o comercial”.

Los patronatos operarían con la incorporación de un conjunto de medidas de fomento administrativo que son compatibles con las demás medidas de fomento administrativo.

En el medio rural también se promocionó Vivienda de Protección Oficial, así el Real Decreto 1614/81 de 3 de julio<sup>(1990)</sup> sobre Promoción Pública de Viviendas de Protección Oficial en el medio rural, complementado por Orden de 8 de junio de 1982 sobre promoción Publica de Viviendas de Protección Oficial en el Medio Rural. Pero para su ubicación se precisaba que la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales (a través de la subcomisión correspondiente y oída la respectiva Diputación Provincial) definiera si el núcleo de población en que debían ubicarse reunía o no los requisitos. Estos eran <sup>(1991)</sup>:

---

(1990) RCL 1981, 1818. BOE de 31 de Julio de 1981.

(1991) Artículo 2º de la norma.



- Que el núcleo de población tuviera el carácter de entidad local con arreglo a la legislación de Régimen Local.
- Que dependiera en su economía básicamente del sector agrícola, la ganadería, la pesca, la minería u otra actividad análoga.
- Que tuviese una población igual o inferior como media a las de las Cabeceras de Comarca y con el límite de que la población no supere los 10.000 habitantes (<sup>1992</sup>).

Serían los Patronatos Provinciales de la Vivienda los encargados de la promoción de estas viviendas, además con carácter exclusivo y excluyente (<sup>1993</sup>). No obstante, se previeron mecanismos de colaboración de la actividad de los Patronatos con el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

En cuanto a la tipología edificatorio, se corrigió la correspondiente a la normativa de Vivienda de Protección Oficial (<sup>1994</sup>) señalando que podían existir dos tipos de viviendas. De un lado, viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas que no superen las 25 unidades, con un máximo de dos plantas, sin incluir en ella cubierta, pudiendo contar con anejos relacionados con la actividad económica de que se tratase, y de un máximo de 90 metros cuadrados(<sup>1995</sup>). De otro, para el caso de familias numerosas (<sup>1996</sup>), la norma da un estándar interesante:

---

(1992) Esta cifra podría variar en función de circunstancias excepcionales que debía apreciar la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

(1993) La norma dice: "únicamente"

(1994) Nótese que se trata de una modificación al artículo 1º del Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre que establecía como tipología una única categoría de Vivienda de 90 metros cuadrados, y que el Real- Decreto- Ley (rango de Ley) no puede ser modificado por una norma de rango inferior, como es el caso, (Real Decreto) al menos sin que ello exija una reforma de la normativa sobre Vivienda de Protección Oficial.

(1995) Artículo 5 del Real Decreto.

(1996) Respecto de que se entienda por familiar numerosa, la norma aunque da la pauta, incorporando a los ascendientes que convivan en la Unidad



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

“... la superficie útil podría incrementarse a razón del 10 por 100 sobre el máximo autorizado por cada familiar que exceda de seis”.

Dos cuestiones suscita el tratamiento de la ordenación rural de la vivienda en la norma: a) Su interrelación con la legislación autonómica sobre ordenación del medio rural, b) su necesaria coordinación con el planeamiento urbanístico, respecto de la edificación en suelo no urbano.

En el primer caso, la norma no puede tomar en cuenta los desarrollos autonómicos entonces inexistentes, pero si apunta con acierto que sus determinaciones tendrían carácter supletorio respecto de las aprobadas como consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas para el caso de Cataluña, Galicia y País Vasco <sup>(1997)</sup>. Cabría entender su carácter supletorio para todas las Comunidades Autónomas.

Respecto de la relación de estas disposiciones con la normativa urbanística, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, debiera haber incorporado estas disposiciones según el tenor de las especiales características que revista la vivienda en el entorno rural. objeto con alguna frecuencia más o menos inmediata de una conceptualización que incorpora no sólo la satisfacción del derecho a la vivienda en el mismo sentido que la vivienda ubicada en el centro de la ciudad sino incorporada a labores agrarias diferenciables, o integradas en un proceso de incentivos al turismo rural, o en su caso deshabitadas la mayor parte del año y con un uso de segunda residencia en períodos vacacionales. Su casuística y reciente potenciación auspiciada en parte por los procesos de degradación de los centros urbanos de los núcleos de población exige que se le deba prestar alguna atención. Por ello, es

---

familiar, no integra las políticas de protección a la familia numerosa existentes en el momento.

<sup>(1997)</sup> Disposición Final Tercera.

la legislación autonómica la que ha estado atenta a la protección a lo núcleos de vivienda rural, no sólo en el ámbito turístico por cuanto permita la existencia como exponíamos de turismo rural, que exija la edificación en ésta hábitat, sino desde la regulación urbanística de protección del hábitat rural.

Así sucede por ejemplo en la Ley Andaluza de Ordenación Urbanística, Ley 7/2002 de 17 de diciembre, que contempla entre las categorías de suelo no urbanizable el suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, definido como<sup>(1998)</sup>:

“el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden aciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho”

En el mismo sentido, la protección contemplada, en el hábitat rural de Galicia, la ordenación establecida en la Ley 9/2002 de 30 de diciembre, sobre ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia o la previsión realizada por la Ley 3/2002 de 19 de abril, régimen del suelo ordenación urbanística de Asturias<sup>(1999)</sup>.

---

(1998) Exposición de Motivos de la norma. La regulación del Diseminado se contempla en el Artículo 46 del mismo texto legal.

(1999) Esta norma, prevé la preservación de la vivienda en núcleos rurales, aún sin que el suelo pierda el calificativo de no urbanizable. Así ha señalado la Exposición de Motivos de la norma.

“...se autoriza el aprovechamiento urbanístico para la construcción de vivienda en los núcleos rurales y en otros espacios, manteniendo su carácter de suelos no urbanizables, a la vez que se los preserva de una transformación urbanística desordenada, dejando clara, en la línea seguida hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, su neta diferencia respecto al suelo urbano. En éste como en otros aspectos, la Ley requiere la colaboración de los Concejos, en cuyas manos queda un margen de decisión fundamental, en función, eso sí, de la identificación de concretos valores que hagan necesaria su preservación”.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

No todas las Comunidades Autónomas han conocido con la misma intensidad los procesos anteriormente descritos, antes bien, la composición económica de la región incide sustancialmente en la demanda mayor o menor de esta tipología edificatoria, en las afueras de los núcleos urbanos, en algún caso en Suelo No Urbanizable, y otras en el proceso de consolidación o crecimiento de la ciudad<sup>(2000)</sup>.

#### **F. PATRIMONIOS PÚBLICOS Y PATRIMONIOS EMPRESARIALES Y SU INCIDENCIA EN LA VIVIENDA**

La puesta en marcha de los planes de Infraestructura del Transporte, aprobados a nivel Nacional<sup>(2001)</sup> y autonómico, en convergencia con las directrices de las Redes Transeuropeas del Transporte, han motivado que desde la perspectiva de las infraestructuras ferroviarias se haga precisa la utilización de criterios de racionalidad económica, para sacar el máximo partido tanto a las estaciones como al suelo que dejan vacantes las infraestructuras ferroviarias. Toda vez, que en ambos casos se prevén usos habitacionales<sup>(2002)</sup>. Todo ello sin perjuicio de las operaciones

---

<sup>(2000)</sup> Recuérdese que el término Ciudad no es urbanísticamente correcto a tenor de su completa falta de expresión en el complejo sistema urbanístico español. Si bien haya de potenciarse necesariamente como consecuencia de su definición extrajurídica desde la integración del diseño estratégico de ciudades, y sistema de ciudades sobre el territorio. Véase en este sentido la ilustrativa obra de Racionero, L.: *Sistemas de Ciudades y Ordenación del Territorio* Alianza Universidad. Madrid. 1986.

<sup>(2001)</sup> Plan de Infraestructuras del Transporte 2000- 2007, que puede verse en [www.mfom.es](http://www.mfom.es)

<sup>(2002)</sup> El estudio del régimen aplicable a las viviendas del personal de Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), trae causa del reconocimiento de la obligación de suministrar vivienda para el personal al servicio de este Organismo Autónomo. RENFE, no es en puridad Entidad promotora de viviendas, si bien, ha podido asumir dicha atribución en la línea en la que en períodos precedentes, como una reminiscencia histórica, se establecía la promoción de vivienda por las empresas para sus trabajadores. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo ha hecho notar. Destaca en especial la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1995 (RJ 1995/ 9849 cuyo Ponente fue el Excmo. Sr .D. Arturo Fernández López, que estudia la Orden de 22 de enero de 1971). Sentencia que aplica la reglamentación Nacional de Trabajo en RENFE aprobada por Orden de 22 de enero de 1971.que contiene una lista de agentes a quienes se les concederá vivienda gratuita por su directa vinculación con el servicio ferroviario, así

urbanísticas que se gestan con motivo de la desafectación de espacios públicos al uso de la infraestructura ferroviaria, o de la Defensa Nacional, en el caso de los bienes del Ministerio de Defensa.

Por ello RENFE, con ánimo de sacar máxima rentabilidad a los espacios que posee, y conociendo que sus estaciones son espacios de explotación comercial, ha previsto la puesta en marcha del Plan Vialia, con la finalidad de transformar las viejas estaciones de trenes en modernos complejos que integren uso comercial y hotelero. Para la ejecución del Plan Vialia, RENFE ha sacado a licitación la selección de socios que se encarguen tanto del diseño como de la construcción y de la explotación de los Centros Vialia. Todo ello sin perjuicio de las competencias que tiene asumido el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (o GIF), creado por Ley 13/96 de 30 de diciembre y cuyo estatuto – como Empresa Pública se contempla en el Real Decreto 613/97 de 25 de abril.

En la actualidad, el Plan Vialia está operando con la Sociedad NECSA, formada conjuntamente por RENFE y Riofisa, sus actuaciones encaminadas a la mejora en las infraestructuras ferroviarias están en la línea de las que se operan con la venta de suelo generado por la desafectación del mismo al uso ferroviario<sup>(2003)</sup>.

---

como el IV convenio Colectivo de RENFE publicado en el BOE de 24 de julio de 1983, la cuestión litigiosa trae causa en la petición por quien ostenta la categoría de inspector Principal de Movimiento de indemnización sustitutoria en defecto de la entrega de vivienda. La sentencia de casación en unificación de doctrina de la Sala de lo Social (Con referencia a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de abril de 1994, y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, -sede de Granada- de 12 de abril de 1994, ambas contradictorias) permite introducir desde la normativa sectorial correspondiente las implicaciones de reconocimiento de derecho a la vivienda al colectivo de trabajadores cuya derecho así hubiese sido reconocido en el convenio correspondiente.

<sup>(2003)</sup> Respecto del Patrimonio de la Entidad, este fue objeto de inventario, que costó a la entidad casi un millón de euros. La característica fundamental de este suelo es que es predominantemente urbano. Según, información aparecida en prensa esta entidad dispondría de 450 millones de metros cuadrados de suelo. No obstante afirmarse desde RENFE que la cifra es muy inferior, ya que los costes asociados al traslado de las instalaciones ubicadas en ellos son muy elevados. RENFE está operando con la comercialización directa de suelo, a través de empresas mixtas con constructoras e inmobiliarias. Así, a finales de 2002 había 14 empresas en marcha. Además, según la misma fuente entre 2002 y 2003 la Unidad de Patrimonio de RENFE

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Respecto de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Defensa, éste está llevando a cabo operaciones de enajenaciones de parcelas que ya carecen de interés militar, a través del, Gerencia de Infraestructuras y equipamientos de Defensa (Gied). La Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa opera como organismo Autónomo dependiente de la Secretaría de Estado de la Defensa, su creación se auspició en el marco de la Ley 50/98 de 30 de diciembre que lo adaptó a la Ley 6/97 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>(2004)</sup>. La GIED, gestion la venta de las parcelas propiedad de Defensa a través de los sistemas de subasta; venta directa, y convenios interadministrativos.

Esta desafectación de Suelo Público de Defensa y su entrada en el mercado, está operando como revulsivo del mercado inmobiliario en las zonas afectadas y ello por cuanto, se prevén actuaciones para desafectar y vender suelo, en un volumen de 959.489 metros cuadrados, para conseguir unos ingresos de al menos 125,7 millones de euros, ya que Defensa detenta 1400 millones de metros cuadrados de los cuales unos 11,5 millones de metros cuadrados están repartidos en mas de 2000 propiedades, y en la pasada legislatura obtuvo 833 millones de euros por la venta, operando sobre 125 millones de metros cuadrados que en 2000 estaban ya desafecados<sup>(2005)</sup> Lo paradigmático de la operación es la utilización del sistema de subasta en la venta pública, pues la subasta de suelo tiene en cuenta la mayor postulación de precio, y contribuye a incrementar considerablemente el valor del suelo y en consecuencia el de la vivienda en él prevista.

---

habría ingresado 401,73 millones de euros, y la cifra en 2003 se eleva a 115,53 millones de euros (Estos datos pueden verse en El País, “El Estado busca Suelo para pisos baratos”, 6 de junio de 2004).

(2004) Su Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1687/2000 de 6 de octubre.

(2005) Los datos del inventario de suelo que se pretende desafectar en esta legislatura aún no se han hecho publico por el Ministerio de Defensa (Víd. Diario El País, de 6 de junio de 2004).

Un correctivo a esta situación se encuentra en la Ley 33/2003 de Patrimonio del Estado, que en su artículo 191 prevé el régimen urbanístico de los Bienes inmuebles desafectados por la Administración General del Estado<sup>(2006)</sup>, y la utilización de la figura del concurso como

---

(2006) El artículo 191 señala: “Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejen de estar afectados a un uso o servicio público se procederá a realizar una valoración de los mismos que constará del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y del valor de las edificaciones existentes.

- “2. El valor resultante servirá de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes. Entre los criterios que se utilicen para fijar estas contraprestaciones podrá tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 8 de esta Ley.
3. La Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los bienes comunicarán a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que deberá respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas establecido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, será coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos.
4. En el supuesto de que los usos permitidos en los inmuebles desafectados determinen su utilización exclusiva por otra Administración pública, ésta convendrá con la Administración General del Estado o el organismo público que ha desafectado el bien los términos para su obtención, basados en las compensaciones estimadas según lo previsto en el apartado 1 de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en la sección 5.ª del capítulo V del título V de esta ley.
5. Transcurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.
6. En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido por la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación”.

No obstante lo cual, el Director General de Infraestructuras de Defensa ha manifestado la intención de seguir operando con la procedimiento de subasta, al amparo de las previsiones específicas contenidas en la legislación sobre infraestructuras de defensa con específica inaplicación de la

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

sustituto de la subasta, según lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley de Patrimonio del Estado<sup>(2007)</sup>. Previsión que es consecuencia de que la Ley de Patrimonio del Estado, ha pretendido integrar en sus determinaciones y en sus principios una atención especial a la coordinación de las actuaciones de la Administración General del Estado con el desarrollo de la Política de Vivienda. El Artículo 8.3 de la Ley dispone que, las actuaciones de la Administración General del Estado en la gestión de sus bienes, deben coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

A esta actuación del Ministerio de Defensa hay que unir también las reestructuraciones que en el patrimonio inmobiliario han afectado a las viviendas del personal de las Fuerzas Armadas, y ello por expreso imperativo de la Ley 26/99 de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas. Normativa que venía a prever la posible enajenación de viviendas militares al usuario que la estuviera ocupando, operando una adaptación del Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas, así como estableciendo mecanismos compensatorios en la materia, o permitiendo el arrendamiento de la vivienda militar<sup>(2008)</sup>.

---

Ley de Patrimonio en este punto. (Diario el País de 6 de junio de 2004).

- (2007) Este Artículo señala, en sus primeros incisos:  
“La enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante concurso, subasta o adjudicación directa.  
2. El procedimiento ordinario para la enajenación de inmuebles será el concurso. En este caso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los correspondientes pliegos.  
3. Únicamente se utilizará la subasta en los supuestos previstos reglamentariamente y, en todo caso, respecto de bienes que, por su ubicación, naturaleza o características, sean inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas a que se refiere el apartado 2 del artículo 8 de esta ley y, en particular, de la política de vivienda”.

- (2008) El tratamiento jurídico de las viviendas militares encuentra en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional alguna consideración de interés. Así destaca la Sentencia de 19 de julio de 1996 (Repertorio de jurisprudencia La



Operaciones de similares características que las anteriormente descritas, se han previsto para la recuperación de suelos cercanos a las

Ley (Referencia 1025/94., marginal 19). Ponente: Excmo. Sr. D. Sánchez Díaz.), que vincula específicas referencias al régimen arrendaticio y de la que es posible establecer algunas consideraciones normativas de interés. En primer lugar en la sentencia se impugnan las Órdenes núm. 8 y 9 de 1991 por las que se determinan los cánones de uso de viviendas militares, y se determinan las compensaciones económicas sustitutorias y se establece el Baremo a aplicar para la adjudicación de viviendas militares de apoyo logístico.

Las consideraciones que realiza la Audiencia introducen la referencia al Real Decreto 1751/90 ya que como señala el fundamento jurídico tercero:

"Las Ordenes impugnadas sólo pueden ser contrarias a Derecho en la medida en que se aparten o sean contrarias al D. 1751/90 de 20 de diciembre dictado en cumplimiento de las disposición adicional Séptima de la Ley 4/90 que autorizó al Ministro de Defensa a modificar el régimen de calificación de viviendas pertenecientes al organismo autónomo resultante de la refundición del Patronato de casa militares, del Patronato de casa de la Armada y del Patronato de casa del Ejército del Aire".

Tomándose como consideración importante la realizada en el fundamento jurídico referenciado al señalar que las viviendas se califican expresamente como "apoyo logístico" en el Real Decreto (capítulo III), y quedan integradas en el demanio o dominio publico afecto al Ministerio de Defensa que cede de uso a los militares, tomando en consideración la movilidad geográfica que caracteriza a la función militar. Siendo además de interés destacar que se establece una directa vinculación entre el uso de las viviendas y las necesidades de apoyo logístico a las distintas unidades..."

En definitiva las viviendas quedan vinculadas al Servicio Público de defensa que prestan a quienes las utilizan la condición de bien demanial o de dominio público y que la norma atribuye a tales viviendas y que determina su régimen jurídico, la utilización particular de esos bienes da lugar al pago por el usuario de un canon, que no se configura como el precio de un arrendamiento civil. Así, el uso de la vivienda (regulada en el Real Decreto que tiene su fundamento en la Ley y que sirve de antecedente a la Orden y cuya legalidad ha sido reconocida por el Tribunal Supremo) "no sólo configura derechos individuales a favor de quienes las utilizan, sino situaciones jurídicas que pueden ser modificadas sin razón a las necesidades que derivan de la adecuada organización y funcionamiento de la defensa como servicio público al que están adscritos". En este mismo sentido: Sentencias así: STC 27/81 y 6/83 y del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1962, de 30 de diciembre de 1967, de 9 de abril de 1968, de 4 de junio de 1974, de 25 de abril de 1978, de 26 de enero de 1980, STS de 7 de febrero de 1987, de 16 y 17 de marzo de 1992 (RCJ 1992, 3284), Ponente: Excmo. Sr. D.: Angel Martín del Burgo Marchán, de 16 de noviembre de 1992 (RCJ 1992, 8939) Ponente: Excmo. Sr. D.: José María Sánchez Andrade y Sal, y STS de 26 de enero de 1993, (RCJ 1993, 500) Ponente: Excmo. Sr. D.: Julián García Startus, STS de 22 de marzo de 1993 (RCJ 1993, 1811) Ponente: Excmo. Sr. D.: Manuel Poded Miranda; y STS de 11 de octubre de 1993 (RCJ 1993, 7171) Ponente: Excmo. Sr. D: Francisco José Hernando Santiago.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de noviembre de 1994.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

costas a través de la recuperación de suelos en desuso de los Puertos. El atractivo que para el promotor inmobiliario suponer contar con este tipo de suelo deberá ajustarse a la orientación de construcción de vivienda protegida. En estos casos además, se debe contar con el Plan Especial del puerto como instrumentos que permita calificar los usos a realizar en el recinto portuario según veíamos<sup>(2009)</sup>. A estas operaciones se ha referido la Ministra de Fomento en la comparecencia en el Congreso de los Diputados el 1 de junio de 2004<sup>(2010)</sup>, con relación a las intervenciones del Diputado del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Ayala Sánchez, sobre la imposibilidad de llevar a cabo edificación de viviendas en suelo desafectados en infraestructuras portuarias, y en la cuantificación de desafectaciones de RENFE, con la misma finalidad.

Paralelamente a los procesos de puesta de suelo en el mercado antes descritos, se están llevando a cabo operaciones de enajenación de bienes inmuebles por parte de Empresas, en su mayoría privatizadas – como es el caso de Telefónica, Endesa, Tabacalera- Altadis o por grupos empresariales que están haciendo objeto de reestructuración sus patrimonios inmobiliarios, o como el Grupo BBVA, Grupo Santander, entre otros.

La venta de las carteras de inmueble de estas entidades traerá liquidez a un mercado en el que hay capital potente para invertir. Sin duda, se trata de la gestación de importantes operaciones urbanísticas que pasan por las determinaciones del planeamiento urbanístico para recalificar y construir viviendas. Sin entrar en el detalle de todas las operaciones previstas o en ejecución en todas las entidades.

---

(2009) Existen previsiones de ejecución de vivienda en el Puerto de A Coruña, y proyectos en Valencia, Sevilla, Málaga y Pasajes (Asturias). Si bien en el caso de A. Coruña el 80% de las actuaciones previstas con el traslado del puerto lo serán para vivienda libre y no de vivienda protegida.

(2010) Diario de Sesiones del Congreso, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 38, Fomento y Vivienda, de 1 de junio de 2004, Pág.

Así, Telefónica, al igual que lo hiciera Endesa<sup>(2011)</sup>, ha puesto en marcha un plan para la comercialización de inmuebles, como proyecto de desinversión inmobiliaria, liberando con ello suelo que se integra en operaciones urbanísticas de construcción de viviendas. El alto valor estratégico y económico de los inmuebles liberados, suponen un incentivo añadido a inversores que elevan el precio de la vivienda construida en su entorno.

Igual sucede en el caso de Tabacalera-Altadis que ha gestionado la venta de sus sedes a cambio de que la empresa promueva viviendas, previa calificación municipal del suelo en el que se deba iniciar la edificación<sup>(2012)</sup>.

### **G. LA EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: LA SOBRELEVACIÓN DEL PRECIO Y LOS INFORMES ASOCIADOS A ELLA**

No hay que olvidar, que como un bien de consumo más, la vivienda entra en el juego de la oferta y la demanda pero lo hace con

---

<sup>(2011)</sup> Endesa ha utilizado el sistema de la Subasta, vía Internet, a través de la compañía GESINAR, del grupo Metrovacesa.

<sup>(2012)</sup> Así, en Málaga, Tabacalera – Altadis ha firmado convenio con el Ayuntamiento de la Ciudad para la construcción de algo más de 300 viviendas, y un hotel de lujo, a cambio de la recalificación del suelo, y de la cesión al Ayuntamiento de dependencias para la instalación de servicios municipales. Bajo el paraguas del Convenio Urbanístico se han venido gestando operaciones urbanísticas importantes. Su regulación ya es una constante en toda la legislación urbanística autonómica. Muestra de ello es la previsión contenida en el Artículo 138 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía al decir:

“Cuando todos los propietarios estén dispuestos asumir conjuntamente la entera actividad de ejecución, por si solo o mediante la participación de agente urbanizador, conforme a condiciones libremente pactadas, y exista conformidad entre ellos y el municipio, el establecimiento del sistema podría llevarse a cabo mediante la suscripción de un convenio urbanístico entre aquellos y este.

2. Salvo las condiciones o garantías específicas que se establezcan en el convenio, la aplicación del sistema mediante convenio urbanístico se llevarán a efecto conforme a la regulación establecida para el supuesto de propietario único”.

Sobre la figura del Convenio puede verse: Huergo Lora, A: *Los convenios urbanísticos.*, Cívitas. Madrid. 1998; Cano Murcia. A: *Teoría y práctica del convenio Urbanístico.* Aranzadi. Navarra. 2001; Arredondo Gutiérrez: *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico.* Madrid. 2003.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

características particulares. Como Martín Mateo<sup>(2013)</sup> ha afirmado: “Los precios de las viviendas no están determinados o al menos no solamente en virtud de la oferta y la demanda, sino se fijan en función del máximo de rentas que las familias o sujetos que las adquieren están en condiciones de pagar, en un momento determinado, detrayendo esta suma de sus ingresos ordinarios”.

Según los datos suministrados por el Ministerio de Fomento<sup>(2014)</sup> respecto del primer semestre de 1987, los precios de la vivienda se han revalorizado en el segundo semestre de 2002 en un 311,76%, incremento muy por encima del experimentado por la inflación (un 89.94%) en el mismo período. Además este incremento de precio es progresivo, de tal forma que la valoración en 2002 es superior al incremento experimentado en 2001. De tal forma que el crecimiento real del precio de la vivienda en los últimos 15 años asciende a un 116,78%. Dato que explica el auge de la vivienda en propiedad ya que la inversión en vivienda es rentable. La vivienda en propiedad ha aumentado del 76 al 84.7%, frente a una bajada del porcentaje de viviendas en régimen del alquiler de 17.1 al 9.3%, en los últimos 15 años. A ello hay que añadir que según la European Housing Statistic, España es el país de la Unión Europea que ha experimentado un incremento más elevado de los precios de las viviendas desde mediado de la década de los 80 hasta el año 2000.

El precio de la vivienda de numerosos países desarrollados, entre los que se encuentra España, ha subido creando una "burbuja" inmobiliaria similar a la vivida en las bolsas<sup>(2015)</sup>. La denominada

---

(2013) Op. Cít. Págs. 177 y ss. Derecho Público de la Economía

(2014) Datos aportados por el Ministerio de Fomento que pueden verse en Roca Cladera; “Los precios de la vivienda en España. Primer Semestre 2002”. Centre de Política de Sol y valoracions. Universidad Politècnica de Catalunya.

(2015) Así, la sobrevaloración de la vivienda en España asciende al 52% The Economist considera a España como el estado con una mayor sobrevaloración de precio de la vivienda por delante de Holanda con un 44%, Irlanda con 42%, Gran Bretaña 34%, Australia al 31% y EEUU con un 15%.

“burbuja inmobiliaria”<sup>(2016)</sup> o sobreelevación del precio de la vivienda, hace alusión al crecimiento desmesurado del precio de la vivienda en proporciones superiores a lo que cabría esperar como consecuencia de la dinámica del mercado, y en su caso de sus movimientos especulativos.

**a) El informe del Banco Central Europeo de Marzo de 2003 sobre Valoración del Precio de la Vivienda en la Unión**

En marzo de 2003, el Banco Central Europeo emitió un Informe que tenía por título: *Factores estructurales en el mercado Europeo de la Vivienda*. El Documento, que examina la evolución del sector desde 1980, pone de relieve la importancia del sector para la marcha de la economía de la Unión. Ya que dicha influencia se opera según el informe a través de la fluctuación del precio de la Vivienda. Se lleva a cabo un estudio en el que se compara la evolución de los distintos países, en la idea de que se trata de determinar la presencia de factores estructurales que expliquen el comportamiento del mercado. Así, el informe toma en cuenta las intervenciones dispares que en materia de política de Vivienda cada país ha desarrollado, para a continuación hacer notar la incidencia de las mismas en la evolución del precio del producto final. El gasto público en vivienda relacionado bien con medidas fiscales o de fomento, incide de manera determinante dependiendo de que se orienten, a la reducción de costes para producir vivienda; al propietario, o se trate de una intervención indirecta a través de impuestos o tasas que graven la prestación de determinados servicios ligados a este sector.

A ello hay que añadir que las transacciones, y por tanto los costes de transacción en el mercado de la vivienda operan en un porcentaje elevado de ocasiones a través de operaciones de endeudamiento y por tanto de crédito. Así, España ha acumulado ha

---

<sup>(2016)</sup> La Acuñación del término burbuja inmobiliaria realizada por los economistas, referida a los ciclos económicos expansivos, como el experimentado en el sector ha sido objeto de atención entre otros por: Naredo, Op.Cit; Martí Ferrer, M: “En busca de la Aguja que pinche la burbuja”. Ciudad y Territorio. Núm. 103. Madrid. 1995. Págs. 91- 98.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

experimentado - según el informe- un rápido aumento de las operaciones hipotecarias, y del consiguiente endeudamiento de los operadores para adquirir vivienda desde 1990. A partir de esta afirmación el informe hace una comparativa de las medidas normativas adoptadas en cada país y su repercusión en el precio de la vivienda, tomando para la determinación de este en primer lugar el precio del suelo<sup>(2017)</sup>, constatando la importancia de incidir en su reducción entre otras vías, por el fomento del alquiler de viviendas. Es significativa además el progresivo endeudamiento de los créditos hipotecarios, siendo España uno de los países Europeos que está elevando mas rápidamente el plazo para la amortización de los mismos de 15 a 25 años, progresivamente.

#### **b) El Informe del Banco de España y la sobrevaloración del precio de la Vivienda**

Que existe una sobrevaloración de la vivienda es una conclusión que ha puesto de manifiesto el Banco de España en reciente informe.

El documento de Trabajo núm. 307 del Banco de España lleva por Título “Análisis del Precio de la Vivienda en España”<sup>(2018)</sup>. Su contenido revela datos inquietantes para la evolución del sector y ha suscitado un debate social y político al que prestan especial atención promotores y futuros adquirentes de inmuebles. Su objetivo era determinar cuales son las variables así como establecer un estudio riguroso sobre las causas del encarecimiento del precio de la vivienda en España, integrando en su caso las proyecciones de evolución del sector en los próximos años. No se trata de la inexistencia de estudios sobre la materia<sup>(2019)</sup>, sino del

---

(2017) Punto 2 del Informe: “House Prices dynamics, and their determinants”.

(2018) Sus autores son: Martínez Páges y Angel Maza, y puede verse en [www.bde.es](http://www.bde.es)

(2019) Pues tanto el Ministerio de Obras Públicas, como la Asociación de Promotores y Constructores, y entre otros el observador inmobiliario que puede verse en las páginas periódicas de la publicación Ciudad y Territorio entre otros. Amén de los estudios económicos que viene a ocuparse

establecimiento de una valoración que tome en consideración los principales factores que inciden en el precio de la vivienda, pues esta se ha incrementado como consecuencia de comportamientos económicos ajenos al propio mercado de la vivienda.

Así el Banco de España apunta a una constatable sobrevaloración del precio de la vivienda y concluye:

“Aunque las limitaciones de la aproximación seguida no permiten extraer de nuestros resultados conclusiones firme sobre la posible presencia de una burbuja en este mercado, la evidencia presentada apunta a que la sobrevaloración de la vivienda observada sería compatible con la evolución de sus variables explicativas con el patrón de respuesta histórico del precio de aquella en éstas. Por tanto cabe esperar una cierta corrección en el futuro, de una intensidad que, si bien resulta difícil de precisar, no tendría por que ser necesariamente más acusada o pronunciada que en épocas pasadas en términos reales”.

Resulta congruente con su afirmación esperar pues una disminución o corrección de la sobrevaloración del precio de la vivienda, lo que alertaría al sector construcción, sustentado por el negocio inmobiliario<sup>(2020)</sup>.

La cuestión abordada ya - aunque no en estos términos en el seno de la Conferencia Sectorial sobre Vivienda y Suelo- en Diciembre de 2002, ha sido reconducida por Martí Ferrer a términos de liberalización y reducción de la intervención administrativa en la

---

específicamente del examen estadístico y cuantitativo del incremento de precios. Baralides Alberdi; “La adquisición de una vivienda y sus costes.” en Revista Española de financiación de la Vivienda. Madrid. 1990. Págs. 67-74.; Brañas Garza, P.: “Demanda de características de la vivienda en Córdoba; un modelo de precios hedónico.” en Revista de Estudios Regionales.”núm.46. (1996) Pág. 139 -153; Calvo Buezas, J.: “El gasto público español en Vivienda”. RHPE, núm. 36. 1975, pp.139-151;

(2020) Similar afirmación de corrección de precios se ha hecho pública ya en el Reino Unido por el Gobernador del Banco de Inglaterra, Mervyn King, con un sentido más acusado al advertir de la posibilidad de que se produzca un crack inmobiliario. Víd. Diario El Mundo, 16 de junio de 2004.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

materia<sup>(2021)</sup> dejando operar libremente al mercado. Corriente liberalizadora que auspició la última reforma en el sector ya examinada.

A este Documento del Banco de España, ha seguido la publicación del Informe Anual de 2003, cuyo contenido hecho público en junio de 2004<sup>(2022)</sup>, revela de nuevo la preocupación de la institución por la sobrevaloración del precio de la vivienda. Así, se prevé “una absorción ordenada del desajuste existente, mediante una pronta desaceleración de los precios”. Con ello quiere decirse que si bien el precio de la vivienda bajará, no lo hará de forma brusca como se auspició en un principio sino que el ajuste tenderá a producirse de forma ordenada.

El informe tras constatar el peso de los factores económicos en la revalorización del precio de las viviendas, y en sentido inverso la incidencia de este sector para el conjunto de la economía, al afirmar que “el consumo privado y la inversión en construcción se han mantenido como los principales motores de la expansión, mientras la inversión en equipo ha crecido débilmente entre signos de vacilación” advierte que basar el crecimiento casi exclusivamente en estos motores genera riesgos relacionados con la posición financiera del sector privado<sup>(2023)</sup>. Con ello se quiere referir al progresivo endeudamiento de las familias, que sitúa en posición debilitada a las familias que ven disminuida su capacidad de ahorro, y además ralentiza la competitividad

---

(2021) Afirma Martí Ferrer - Asociación de Promotores y Constructores-: en “La Propiedad del Suelo y sus trascendencia urbanística” -Conferencia pronunciada en Badajoz en octubre de 2002:

“...es claro que el intervencionismo creciente a lo largo del último medio siglo, produce resultados cada vez peores, en términos de un coste de repercusión del suelo que está próximo alcanzar cuantía insoportable para la mayor parte de los demandantes de vivienda”.

(2022) El texto del Informe puede consultarse en: [www.bde.es](http://www.bde.es),. Sobre el mismo: “El Banco de España espera un pronto y ordenado ajuste del precio de la vivienda”, en El País, 19 de junio de 2004.

(2023) Así, Pág. 15-16 del Informe.



económica ya que no se opera inversión productiva ni innovación tecnológica.

Además, desde el informe se constata el crecimiento del nivel de endeudamiento de las familias en 2003<sup>(2024)</sup>, y se apunta la posible subida de los tipos de interés, hasta la fecha “excepcionalmente bajos”. En este escenario, el Banco de España, apunta que las medidas a adoptar deben venir de la mano del incremento de la vivienda en alquiler, señalando que las fuertes restricciones sobre la oferta de suelo, aumenta sus precios y “cuya eliminación requiere una planificación urbanística más flexible y la aceleración de los procedimientos para disponer de terreno edificable”<sup>(2025)</sup>.

### **c) Otros informes económicos: el informe de “The Economist”**

La “Burbuja inmobiliaria” puede no existir. Esta afirmación tajante contrastada con las afirmaciones contenidas en el informe del Banco de España sobre el precio de la Vivienda, han sido realizadas con posterioridad por J. Caruana, Gobernador del Banco de España y avaladas por otros expertos en la materia<sup>(2026)</sup>.

---

(2024) El 70% de los créditos que tenían concedidos los hogares españoles en 2003, estaba directamente relacionado con la vivienda.

(2025) Pág. 36 del Informe.

(2026) Así expresaba: Laborda, Ángel (Director de coyuntura de la Fundación de Cajas de Ahorros confederadas para la investigación Económica y Social. FUNCAS); “Milagro en la Construcción”. El diario El País, de 20 de Julio de 2003.que afirma:

“Entre 1995 y 2003 los tipos reales de la deuda pública a diez años han disminuido más de cuatro puntos porcentuales. Esta bajada, junto al mal funcionamiento del mercado del suelo, explica en lo fundamental la subida de los precios de la vivienda (al igual que el precio de los bonos sube cuando bajan los tipos de interés), lo que, ante la magra- o incluso negativa-rentabilidad de los activos financieros hace atractiva la inversión en vivienda. Pero el mismo tiempo la bajada de los tipos de interés hace compatible esa subida con tipos de lo precios con una demanda creciente, pues posibilita que la cuota mensual a la que tiene que hacer frente el tomado de una hipoteca apenas aumente, siendo esta cuota el precio determinante de la demanda y no tanto el precio total de la vivienda. Por eso creo yo que no puede hablarse de una burbuja inmobiliaria al estilo de la producida en el mercado de acciones. Eso sí, cuando los precios sean suficientemente altos o cambien de tendencia, veremos como la demanda se frena en seco y con ella los precios. Estos incluso podrían llegar a caer de forma moderada”.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Pero el precio de la vivienda tiene una relación directa con la evolución económica sirviendo de amortiguador para las épocas de recesión. Así lo puso de manifiesto The Economist en el informe sobre precios de la Vivienda en trece países que ha publicado el diario.

La vivienda es el principal componente de riqueza de los ciudadanos. Afirmando: “si hay un factor que ha salvado la economía mundial de una recesión profunda, ese es el mercado de la vivienda. Como un mercado más y en comparación con el mercado bursátil, la revista británica, propone en su informe elaborar un índice de precios de vivienda, utilizando datos anuales de trece países desarrollados y tomando como punto de partida 1980, advirtiéndolo que los índices pueden no ser totalmente comparables entre países pero ofrecen una visión amplia de las tendencias de los precios relativos”.

Para el informe en España desde 1980 la vivienda se ha encarecido en el doble que los países de su entorno. Pero señala el informe: “es normal que los precios de la vivienda suban en términos reales a lo largo del tiempo. Esto es en parte porque los índices de precios generalmente se basan en el precio medio de los inmuebles que se han vendido. Por lo tanto no están corregidos en función de las mejores en el tamaño o calidad de los hogares que se han producido en el tiempo. Además “los precios de las viviendas también crecen en el tiempo en línea con las rentas reales”.

Así un país con crecimiento más rápido de rentas es probable que experimente un mayor incremento de precios de la vivienda. Eso explica por qué España ha experimentado el crecimiento de precios de vivienda más rápido, ya que su renta per cápita ha ido convergiendo con la del resto de los países de la Unión Europea.

Con relación al informe de la revista “The Economist”, Guillermo Chicote (Presidente de la Asociación de Promotores y Constructores de España) afirmaba:

---

“Conviene analizar la evolución de sus componentes (del precio de la vivienda) para ver si es posible su contención, puesto que tres grandes grupos de ellos - los asociados al suelo, a la propia edificación y la fiscalidad- son determinantes y, lo que es más importante su evolución depende de decisiones ajenas al mercado o como es el caso del suelo, al reiterado uso de sistemas de especulación pura y dura en su enajenación por parte de las Administraciones Públicas, principales detentadores del suelo en España”.

El mismo diario, ha hecho público a principios de junio nuevo informe sobre la vivienda<sup>(2027)</sup>, colocando a España entre los 7 países con mayor sobreelevación del precio de la vivienda, y sitúa a nuestro país con un margen de caída de los precios en un 30% por encima de Gran Bretaña, Holanda, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Estados Unidos- que tiene un margen del 10%- . Con todo, la caída de los precios, aunque deja margen amplio de materialización no parece que de producirse sea brusca, pues pueden incidir en la misma el mantenimiento de unos tipos de interés, relativamente bajos<sup>(2028)</sup>. Lo que ha propiciado que desde distintos sectores se haya negado sistemáticamente no sólo la sobreelevación de precios, sino que la tendencia al alza se esté invirtiendo<sup>(2029)</sup>.

**d) El Informe del Fondo Monetario Internacional sobre endeudamiento público y vivienda en España: Conclusiones Preliminares**

El 17 de Noviembre de 2003, el Fondo Monetario Internacional dio publicidad a un informe elaborado por el organismo internacional, en el

---

(2027) Víd. “Australia’s housing bubble could be the first to burst. It won’t be the last”, en Hair- raisnig, Edición Impresa del The Economist, 3 de junio de 2004.

(2028) Sobre los efectos y condicionantes para apreciar estas sobreelevación puede verse también, y para el caso de Estados Unidos: “Housing: Too Good to be True” by Mark Thornton en: <http://www.mises.org/fullstory.asp?control=1533>

(2029) “La vivienda pasa de la Burbuja”, en Inmobiliario, 8 de Junio de 2004.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

seno de las consultas emitidas al amparo del Artículo IV de su norma reguladora, en el marco de las visitas regulares y misiones que el Fondo Monetario realiza en los distintos países, como parte de sus cometidos<sup>(2030)</sup>. El informe, se hace eco de la constatación y consecuencia preocupación que motiva el incremento desmesurado del precio de la vivienda, así como de los niveles de endeudamiento de las familias españolas para hacer frente al gasto que genera el acceso a la vivienda. Tras reconocer los logros debidos a la política económica del País en el contexto internacional, apunta no obstante que el crecimiento económico tiene que repercutir necesariamente en los hogares, y en la economía familiar, en la que incide de manera determinante la política fiscal.

El informe alude a la Ley General Presupuestaria, a la solidez de nuestro sistema fiscal, e inclusive se hace eco del entonces borrador de la Ley General de Subvenciones<sup>(2031)</sup>, aconsejando la disminución de estas, en todos los ámbitos económicos<sup>(2032)</sup>. Pero sin duda, el aspecto de mayor importancia entre los que cita el informe es el que se refiere al endeudamiento del mercado inmobiliario<sup>(2033)</sup>. A este respecto, señala que hay diversos factores (demográficos, demanda de no residentes,...) que inciden de manera determinante en la fuerte demanda de vivienda y en el consecuente incremento de su precio. Lo que genera, un boom inmobiliario que contribuye a aumentar el endeudamiento y los préstamos para la adquisición de vivienda. Ello unido, evidentemente a la bajada de tipos de interés y al crecimiento del empleo. Pero esta situación – advierte el Informe- debe ser objeto

---

(2030) El contenido de dicho informe puede consultarse en [www.imf.org](http://www.imf.org)

(2031) Cuya expresión se contiene finalmente en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre de Subvenciones (BOE de 18 de noviembre).

(2032) Punto núm .7 del Informe dedicado a la política Fiscal.

(2033) Punto Núm. 9 del Informe: “Houshold indebtedness and the housing market”.

## CAPÍTULO VIII

de un ajuste cuya minimización debe ser una tarea política llevar a cabo<sup>(2034)</sup>.

Llegados a este punto, el informe recuerda el suave ajuste operado en los precios a principios de los 90. Así, el mercado inmobiliario debe mejorar sustancialmente. Para ello debe tomar en consideración las restricciones a la edificación impuestas por la Ley del Suelo y su estrecha vinculación con la financiación Local<sup>(2035)</sup>. Lo que solo puede hacerse desde un pacto por el Suelo, que lamentablemente aún no ha tenido lugar. El informe aboga pues por este pacto, que desea se haga realidad en la próxima legislatura. Pacto que contribuirá a aumentar la transparencia de la actuación pública en la materia y a reducir la incertidumbre derivada del proceso de urbanización.

Respecto del mercado de Arrendamiento de Vivienda, el informe afirma con razón que las medidas adoptadas para fomentar el parque de viviendas en alquiler no está obteniendo los resultados esperados,

---

<sup>(2034)</sup> Respecto a si procede o no este reajuste, con la consiguiente reducción del endeudamiento de las unidades familiares, resulta interesante en contraste con el documento que analizamos el informe titulado: “La financiación de la vivienda y el endeudamiento familiar” presentado por la Asociación Hipotecaria Española en Junio de 2003 (que puede verse en [www.ahe.es](http://www.ahe.es)). El documento en cuestión, afirma que no se aprecian ningún síntoma objetivo de sobre endeudamiento en vivienda. Para ello, analiza y aporta algunos datos en torno a los niveles en los que ha operado el otorgamiento de créditos hipotecarios en vivienda.

Así, Tabla Núm. 17: Evolución del mercado Hipotecario 1995-2002

	MILES DE MILLONES DE EUROS		MILES	PORCENTAJE
AÑO	Saldo Hipotecario	Disposiciones Brutas	Núm. de Hipotecas	% Hipote/PIB
1995	110.404	26.264	569	25
2002	377.003	115.370	1075	51
Tot. Períod	--	516.263	6889	--

Fuente: Asociación Hipotecaria Española

A nivel europeo ello significa que ocupamos el quinto lugar, en cuanto a nivel de endeudamiento a nivel europeo, el cuarto país mas sensibles a las subidas de tipos Hipotecarios de la Unión Europea, tras Finlandia, Grecia y Luxemburgo. (Según informe de la CAIXA sobre mercado hipotecario español, publicado en junio de 2004).

<sup>(2035)</sup> Punto Núm. 10 del Informe.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

debido en parte a la política fiscal. Para el Fondo Monetario estas medidas no producirán sus efectos mientras se mantenga los incentivos fiscales al propietario. Lo que conlleva una necesaria reforma del sistema impositivo español.

#### **e) El Informe de la OCDE, alertando sobre la brusca caída de los precios de la Vivienda**

El 11 de mayo de 2004, la OCDE hizo público los avances de su Informe Anual, sobre perspectivas económicas (núm. 75)<sup>(2036)</sup>. Dicho informe cuyo contenido completo no se hará público hasta mediados de junio, recoge la misma advertencia que desde otras instancias se ha hecho respecto de la evolución del mercado de la vivienda, y apunta la posibilidad de que se produzca una brusca caída de los precios de la Vivienda en España. Obviamente la expresión del informe ha causado cierto revuelo no sólo en ámbitos económicos sino por la transcendencia e implicaciones sociales del tema, toda vez que la cuestión había sido ya anunciada de forma parecida en otros informes internacionales.

El contenido del informe, no hecho hasta la fecha público en su integridad, revela, en la parte que se ha dado a conocer que:

“En el futuro inmediato, es posible que el precio de la vivienda pueda subir más, con un incremento del consumo privado, aunque esto podría aumentar el riesgo de un repentino y acusado descenso a medio plazo”

No obstante lo cual, los agentes intervinientes en el mercado han reaccionado con celeridad ante el anuncio haciendo constar que dicha burbuja, no sólo no existe, sino que a juzgar por los datos económicos de que se dispone en nuestro país, dicha caída no parece probable.

---

(2036) Las informaciones sobre dicho informe pueden verse en [www.oecd.org.](http://www.oecd.org/), y en particular en [http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_20347588\\_119660\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_201185_20347588_119660_1_1_1,00.html)

Entendemos, no obstante, que sí está fundada la apreciación del Informe de la OCDE, en la misma medida en que lo estaba la valoración del informe del Banco de España, y que es posible que se produzca una desaceleración de los precios de la vivienda. Si dicha desaceleración se amortigua será debido al sostenimiento de la inversión en el sector con fines especulativos<sup>(2037)</sup>.

### 2º. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA MEDIANTE TÉCNICAS DE PROGRAMACIÓN: LOS PLANES DE VIVIENDA

Que la vivienda es un bien económico cualificado, y que en su estudio aparecen vinculados elementos comprensivos del trascendente sector económico de la construcción, es evidente. Buena parte de los estudios que se han aproximado al examen del problema de acceso han sido de carácter económico. Integrada en la política económica del país, la vivienda, ha incidido de forma decisiva en la marcha de la misma, la célebre frase: cuando la construcción va, todo va, ha permitido que la intervención económica en el sector lo fuera no sólo en aras de la mejora del acceso a la vivienda sino en beneficio de la economía en su conjunto<sup>(2038)</sup>.

---

(2037) Además, el caso paradigmático de la errónea contabilidad del visado de viviendas nuevas, en el Colegio de Arquitectos de Málaga, obliga a recordar que las cifras oficiales en algunos casos pueden no ser reales.

(2038) Entre los textos que han abordado esta cuestión en términos de política económica destaca: Mas Ivars, (Martínez Serrano, J. A., Aparicio Torregrosa, Pérez García, F. Quesada Ibáñez, Reig Martínez,) *Economía Española 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural*. Prólogo de J. L. García Delgado. en H. Blume Ediciones. Serie. Economía. Madrid. 1982. En especial es significativo el contenido del capítulo 4 (Págs. 121-138). titulado; "La evolución del sector de la construcción; auge y estancamiento de la vivienda" y también de este autor; *La vivienda en España 1960-1980. Aspectos Financieros* en formato tesis Doctoral leída en la Universidad de Valencia. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Dirigida por Dr. D. Ángel Orti Lahoz; Muñoz Machado, S; García Delgado y González Seara (Dir): *Las Estructuras del Bienestar; Derecho, economía y sociedad en España* en Edit. Civitas. Escuela Libre Editorial. Madrid. 1997; Tamames, R: *Introducción a la Economía Español*. Biblioteca Temática Alianza. Ediciones El Prado.1994; Alonso Hierro, Juan A.; *El Sector construcción en la economía española; análisis de la crisis del sector construcción en el período 1974-1984*. en Editorial de la Complutense de Madrid. Facsímil de la Tesis doctoral con el mismo título defendida el 20 de diciembre de 1988: Fernández Farreres (Dir.); "Régimen jurídico de las ayudas públicas a las actividades económicas"; *La intervención Administrativa en la Economía*. Cuadernos del Consejo General

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

Con independencia de las alternativas de liberalización y desregulación económica, la constante intervención de la Administración Pública, ha incidido de forma determinante en el funcionamiento del mercado inmobiliario, imbricándose en la política económica del país. Y ello por cuanto, el sector inmobiliario representa la mayor partida de la Economía Española. El valor de lo inmuebles urbanos supone el 40% del activo nacional, frente al 6% del sector bursátil o el 14% del sistema crediticio<sup>(2039)</sup>.

A ello hay que añadir que la evolución del sector, medido en el volumen de construcción de viviendas desde 1981 hasta el último censo disponible de 2001, arroja un incremento progresivo y constante del número de viviendas construidas. Así, según refleja el Censo de Viviendas de 1981<sup>(2040)</sup>, la tasa de incremento del número medio anual de viviendas construidas era del 38.1 por ciento para el periodo 1970 - 1981, lo que significaba una media anual de construcción de viviendas de 399.926 a lo largo de todos esos años<sup>(2041)</sup>.

---

del Poder Judicial Serie de publicaciones Madrid. 1996. Págs. 121 -154 Sánchez Martínez, M<sup>a</sup> Teresa; *La Política de Vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. (Biblioteca de Económicas y Empresariales) Universidad de Granada. 2002; Caballer Vicente y otros (Dir); *El mercado inmobiliario urbano en España*. Universidad Politécnica de Valencia. Editorial Pirámide. Madrid. 2002; Naredo J. M.: *La burbuja inmobiliario financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo XXI. Madrid. 1996; Taltavull (coord.); *Vivienda y Familia*. Colección Economía Española. Programa de Economía familiar. Edit. Argenteria. Visor. Madrid. 2000.

<sup>(2039)</sup> Estos datos así como evolución del sector puede verse en *El Libro Blanco del Sector Inmobiliario*. Edit. Fundación de Estudios Inmobiliarios. Madrid. 2001.

<sup>(2040)</sup> Censo Nacional de Viviendas de 1981. Instituto Nacional de Estadística. 1983. Madrid. Sobre este puede verse: Ballester Ros: "La vivienda en España; su tipología y distribución Geográfica según el censo de 1981. y su evolución numérica en el período 1970-1981" en *Revista de Estudios de la Vida Local* . Núm. 219 (1983), Madrid.

<sup>(2041)</sup> Tabla núm. 18 Censos de Población y Vivienda. Evolución hasta Censo 2001

Años	INCREMENTO ANUAL EN EL NÚMERO DE VIVIENDAS	TASA DE CRECIMIENTO TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO ACUMULATIVA
1970-1981	399.926	38.1	3.3



Por su parte, el Censo de Viviendas de 1991, constata la crisis del sector de la construcción de principios de los años 90 que suponen una caída porcentual en el número de viviendas construidas, y que hace bajar la tasa de crecimiento de un 38.1 a un 16.8 por ciento. Esta desaceleración en el ritmo constructivo del sector se compensa a finales de los años 90, al evolucionar de manera favorable la coyuntura económica, lo que provoca un crecimiento explosivo del ritmo de la construcción de viviendas a partir del año 2000. Por ello el Censo de Viviendas de 2001, refleja una subida en el número de viviendas construidas respecto de 1991.

Así, hemos pasado de poco más de 17 millones de Viviendas a casi 21 millones, y de menos de 12 millones de viviendas principales a algo más de 14 millones. Esto es, se ha operado un incremento de un 21 % respecto de 1991<sup>(2042)</sup>. Lo que apunta que el ciclo expansivo de la construcción, iniciado tras el declive de los años 1992-95, se ha mantenido hasta la fecha.

Este auge de la construcción de vivienda, con independencia de sus efectos para la economía fue debido en parte a la puesta en marcha de los procesos de programación y planificación de Viviendas. Planes, que como instrumentos de racionalización y ordenación de la oferta de vivienda, evolucionaron tras la Constitución, incorporando no sólo previsiones de corte económico sino integrando medidas estrechamente vinculadas con la política de suelo desarrollada, ya fuera a nivel estatal como autonómico.

---

<b>1981-1991</b>	<b>248.023</b>	<b>16.8</b>	<b>1.6</b>
<b>1991-2001</b>	<b>400.000 (*)</b>	<b>21.0</b>	<b>---</b>

Fuente: I .N. E. Censos de Población y Vivienda. Censos de Vivienda de 1970 a 31 de diciembre de 1970, de 1981 y de 1991 a 1 de marzo de cada año. (\*) Datos aproximados, según avance de resultados a fecha marzo de 2003, I.N.E.

<sup>(2042)</sup> Avance de Resultados. Censo de Población y Vivienda de 2001. Marzo 2003. En Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadísticas.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

#### **A. LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA**

En continuidad con el último Plan de Vivienda examinado (1961-1976), después de la Constitución se retoma el proceso de planificación de Viviendas, incorporando promotores públicos y privados al mismo. Pues, la planificación resulta el instrumento idóneo para ordenar la intervención administrativa en la gestión de los recursos económicos destinados a la promoción de Vivienda, y por consiguiente todo promotor inmobiliario debe actuar de conformidad con algún Plan<sup>(2043)</sup>.

##### **a) El Plan Trienal de Vivienda 1981 – 1983: la consolidación de la VPO.**

En secuencia con los planes de vivienda preconstitucionales el primer plan de Vivienda postconstitucional es el plan Trienal 1981-1983.

La norma, nace en un contexto internacional de crisis energética, y en una coyuntura nacional de crisis económica, que se refleja tanto el incremento de los niveles de desempleo, como la desaceleración en el ritmo constructivo de viviendas, influenciado por la subida de tipos de interés, que propiciaba la política antiinflacionista del gobierno.

Así, el primer gobierno democrático, opera la integración de las funciones y servicios de los extintos Patronatos en la estructura administrativa ministerial, y la extinción del Instituto Nacional de la Vivienda, y del Instituto Nacional de Urbanización.

La extinción del Instituto Nacional de la Vivienda, motivó que la actividad de Promoción Pública de Vivienda corriera a cargo del

---

(2043) No debe confundirse no obstante este plan con la Dirección Integrada de proyectos, o *Project Management*. Lo que en palabras de Fernández Marín, Delfín (*La promoción inmobiliaria aspectos prácticos*. Dossat. 2000) consiste en: “un sistema organizacional que persigue controlar técnicamente el coste, plazo y calidad de la promoción desde la concepción del proyecto hasta la recepción de la obra, lo que permite al promotor asegurarse de que la edificación se realizará conforme a los medios económicos previstos, asegurando también que la misma gozará de calidad determinada en el proyecto y que será finalizada en el plazo previsto”.

Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda hasta su supresión<sup>(2044)</sup>. Por su parte, la supresión del Instituto Nacional de Urbanización (INUR), tuvo como contrapartida la creación de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamientos de Suelos (SEPES)<sup>(2045)</sup>. En ambos casos se operaba en el marco de medidas de política económica contempladas en el Decreto- Ley 12/80 de 26 de septiembre<sup>(2046)</sup> sobre impulso de las actuaciones del Estado en Materia de Vivienda y Suelo.

---

(2044) Sobre el Instituto para la Promoción Pública de Vivienda puede verse, Capítulo VI., de esta investigación.

(2045) El Real Decreto 2640/81 de 30 de octubre (BOE de 7 de noviembre de 1981) que creó SEPES, como entidad de derecho público, inicialmente vinculada a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, y más recientemente vinculada por la Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.- la configuró como una entidad que asumía la función de entidad urbanística especial a los efectos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto Refundido de 1976). La Sociedad goza de personalidad Jurídica propia y plena capacidad de obrar estando su régimen jurídico determinado por el Real Decreto de su constitución, los estatutos aprobados y el Real Decreto- Ley 12/80 de 26 de septiembre ya examinado,. y "las demás normas que le sean de aplicación" lo que implica la sujeción de su actuación administrativa a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Su objeto, lo constituye ( Artículo 4 de los Estatutos de creación): la adquisición y preparación de suelo para asentamientos industriales y de servicios; así como su correspondiente equipamientos, así como la adquisición y preparación de suelo para asentamientos urbanos residenciales, cuando la lucha contra la especulación lo aconseje, según se aprecie así por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Se asume asimismo también la ejecución de infraestructuras urbanísticas derivadas de los programas de acción territorial, así como la realización de las actuaciones que en materia de preparación de suelo, le encomendasen las Administraciones Públicas de cualquier tipo e incluso la que conviniere con la iniciativa privada. La descripción de actuaciones que puede realizar la Sociedad permite en el tenor de los estatutos de creación la inclusión de "Cualquier otra actividad relacionada con las expresadas, incluso la construcción, arrendamiento y enajenación de naves y locales industriales y comerciales, así como "la participación en negocios, Sociedades y Empresas" pudiéndose incluso en el desarrollo de sus fines, llevar a cabo cuantas actuaciones estime convenientes en los aspectos de estudios, redacción de proyectos y planes, ejecución de obras, adquisición, comercialización, permuta y enajenación a título oneroso de suelo y equipamiento, constitución de derechos reales y gravámenes sobre sus bienes, gestión y explotación de obras y servicios.

(2046) RCL 1980, 2186, BOE de 3 de octubre.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Dos meses ma

trataba de un programa de viviendas, con contenido económico orientado a fomentar la participación de las entidades de crédito en el sistema de financiación público a la vivienda diseñado unos años antes, en secuencia de las infructuosas políticas puestas en marcha para la aplicación de la Legislación sobre Viviendas sociales de 1976.

La norma preveía la intervención del Instituto para la Promoción de la Vivienda vía convenios con las entidades financieras públicas y privadas con el objeto de subvencionar con cargo a consignaciones presupuestarias el tipo de interés de los préstamos que dichas entidades concediesen para la financiación de las Viviendas de Protección Oficial. Igualmente se autorizó en la norma (artículo 2) al Banco de Crédito Oficial y Banco Hipotecario a establecer conciertos con entidades privadas de crédito con objeto de allegar recursos procedentes de sus fondos libres para a concesión de créditos con tipo de interés subvencionado.

Igualmente las Cajas de Ahorro podían llegar a afectar hasta el cinco por ciento de los fondos que destinasen a obras benéficas sociales para la subvención de los intereses de los créditos libres para acceso a la vivienda. Ninguna referencia en la norma al acceso en régimen de alquiler, ni al fomento de otra forma de acceso, ejemplo vía cooperativa de vivienda. Ninguna distinción según las condiciones particulares de los solicitantes más que las condiciones generales contempladas en la normativa sobre Viviendas de Protección Oficial ya examinada. El objetivo se centraba en movilizar un volumen importante de recursos financieros.

Según señala la Exposición de Motivos de la norma, esta tiene como finalidad la construcción de 571.000 viviendas, de las cuales que

---

(2047) RCL 1980, 2532, BOE de 13 de noviembre de 1980.

481.000 serían de promoción privada y 90.000 de promoción pública. Además de las de promoción privada se preveía que 144.000 fueran financiadas directamente por entidades oficiales de crédito, fijándose para su ejecución un volumen de gasto público de un billón tres cientos setenta y cinco mil millones de pesetas (1.375.000.000 millones de pesetas). Diseñado este escenario económico, la norma no hace mas que afectar las Entidades de Crédito al cumplimiento del programa y por ello, no se prevé más promoción de vivienda pública que la de Vivienda de Protección Oficial<sup>(2048)</sup>.

La competencia para la ejecución del plan correspondía a la Administración Central del Estado que, a través del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda y del Correspondiente Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, previó el establecimiento de convenios con las Cajas de Ahorro y las entidades financieras públicas y privadas para la ejecución del mismo. La intervención con las entidades de crédito se opera a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

La norma crea<sup>(2049)</sup>, una comisión de seguimiento del Plan, con el objeto de vigilar el cumplimiento del mismo, que emitiría informes sobre el grado de ejecución y las actuaciones desarrolladas.

Así, en estos años se operó con un programa de marcado carácter económico<sup>(2050)</sup> que se orientó al fomento de construcción de Vivienda de Protección Oficial en régimen de tenencia en propiedad, no tuvo en cuenta, ni la diversificación de la demanda incipiente, ni la emergente

---

(2048) Y ello por cuanto tiene presente el contenido del Real Decreto.- Ley 31/78 de 31 de octubre señalaba que en su artículo 8º señalaba:

“El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, elaborará planes generales y los programas anuales de Viviendas de Protección Oficial atendiendo a las necesidades y consideraciones socioeconómicas de las diversas áreas geográficas. En la elaboración de dicha programación participarán los Entes Públicos territoriales en el ámbito de su competencia”.

(2049) En su artículo 4º.

(2050) Enmarcado en el Programa Económico de Calvo Sotelo de 1981 y la Política económica de 1982 – 1985.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

descentralización administrativa que se despuntaba por las Comunidades Autónomas.

El Plan fue desarrollado por Orden de 13 de Noviembre de 1980<sup>(2051)</sup> que concretó las condiciones en las que se podían otorgar las ayudas, fijando las condiciones de los préstamos tanto en el caso de que correspondiesen a convenios como si se tratase de préstamos a los que no se aplicase la subvención de tipos de interés. En ambos casos fijando como requisito la construcción de Viviendas de Protección Oficial. Respeto de los sujetos promotores de Vivienda el Real Decreto 2974/80 de 22 de diciembre<sup>(2052)</sup> previó la posibilidad de celebrar convenios de encargo de construcción de Viviendas de Protección Oficial con Sociedades Estatales por parte del Instituto para la Promoción de la Vivienda, cuestión ésta a la que se hacía partícipe en su caso al Instituto Nacional de la Vivienda, cuando éste hubiera debido intervenir, y ello con especial atención a cuestiones de derecho transitorio como la financiación de viviendas de regímenes a extinguir<sup>(2053)</sup>.

A ello debe añadirse que en 1981 tuvo lugar la aprobación de la Ley 2/81 de 25 de marzo de Regulación del Mercado Hipotecario<sup>(2054)</sup>, de creación de las Sociedades de Crédito hipotecario, cuya incidencia en el mercado de la Vivienda sería notable.

---

(2051) RCL 1980, 2533. Publicado en el BOE de 13 de noviembre de 1980.

(2052) RCL 1980, 153.

(2053) Así, la Orden de 13 de febrero de 1981 (RCL 1981, 365), sobre Financiación de las Viviendas de Protección Oficial de los regímenes a extinguir; el Real Decreto 1610/81 de 3 de julio y el Real Decreto 2121/83 de 28 de julio sobre Financiación de Viviendas acogidas a regímenes de protección Oficial anteriores al del Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre.

(2054) BOE de 15 de abril de 1981 (RCL 900/1981). Ley 2/1981, modificada por la desarrollada por Real Decreto de 17 de marzo de 1982 núm. 685/82 que fue modificado por el Real Decreto de 2 de agosto de 1991 núm. 1289/91. Modificación que fue objeto controvertido de la STS de 30 de octubre de 1996 RAJ 1842/91, Ponente; Excmo. Sr. D: Eladio Escusol Barra. Ley parcialmente derogada (artículo 21, 23) por las Leyes 24/ 88 de 28 de julio y 26/88 de 29 de julio.

El artículo 1 de la Ley, referencia las entidades financieras que podrán conceder préstamos hipotecarios y emitir los títulos necesarios para su financiación, de acuerdo con los requisitos y finalidades que la misma establece. El artículo 2 las enumera: Banco Hipotecario de España, Bancos privados comerciales y/o industriales y de negocios incluido el Banco Exterior de España, Cajas de Ahorro, Caja Postal de Ahorro, Entidades de financiación reguladas por el Real Decreto 896/77 de 28 de marzo, entidades cooperativas de crédito, Sociedades de crédito hipotecario. Siendo su finalidad:

“Financiar con garantía de hipoteca inmobiliaria la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social, construcción de edificios agrarios, turísticos, industriales y comerciales y cualquier otra obra o actividad”<sup>(2055)</sup>.

Cuatro meses más tarde, el Real Decreto de 3 de julio de 1981<sup>(2056)</sup> amplió el ámbito de aplicación de los préstamos subsidiados.

El cambio político que tiene lugar en 1982, motiva una nueva orientación de las determinaciones del Plan. Así, se vuelven a formular adaptadas a las determinaciones del Plan<sup>(2057)</sup> las ayudas personales directas a la adquisición de Viviendas de Protección Oficial<sup>(2058)</sup>. Y ello, por cuanto la potenciación del régimen de Viviendas de Protección Oficial, trajo consigo la necesaria adecuación de su normativa a la nueva coyuntura económica. Así, en 1983 se amplía el límite de ingresos anuales computables del beneficiario de la Vivienda, y fomenta la promoción privada de estas<sup>(2059)</sup>.

---

(2055) Artículo 4 de la Ley 27/ 81, del Mercado Hipotecario Español.

(2056) Desarrollada por Resolución de 30 de septiembre de 1981(RCL 1981, 2414).

(2057) Orden de 23 de abril de 1982 (RCL 1982, 1095). BOE de 4 de mayo.

(2058) Así por Orden de 25 de Junio de 1980 (RCL 1980,1506) que derogaba a su vez la de 10 de marzo de 1979 (RCL 1979, 951).

(2059) Así, por Real Decreto 1224/83 de de 4 de mayo (RCL 1983, 14025)

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

En este período, se inician como complemento de los traspasos de Competencia en la materia los traspasos a las Comunidades Autónomas en Vivienda rural, y se prevén por primera vez la realización de actuaciones de rehabilitación de vivienda, que si bien no se incorporan al plan si son específico objeto de atención de su normativa de desarrollo. Rehabilitación no obstante, que opera con las limitaciones derivadas de la congelación de alquileres, y que supone, en la práctica que las medidas de rehabilitación propuestas se dejan al albur de la plena efectividad de los derechos de los inquilinos, en una prórroga forzosa que desincentiva toda inversión en rehabilitación del inmueble degradado.

Así, en 1982 el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran Medidas para la Rehabilitación Integrada del Patrimonio Arquitectónico en Centros Urbanos, Núcleos Rurales y Conjuntos Histórico- Artístico<sup>(2060)</sup>, incorpora la Protección Oficial a la rehabilitación de viviendas, operada en el Real Decreto Ley 12/80.

Se introduce por primera vez el concepto de área de rehabilitación integrada, entendiéndose que para su declaración exige la elaboración de un estudio básico de rehabilitación aprobado por el Ministerio<sup>(2061)</sup>. Las actuaciones tomaron como objeto la intervención en áreas degradadas coincidentes con el centro urbano de las ciudades. Sin embargo, dichas medidas apenas tuvieron efectos, pues la incipiente descentralización administrativa a favor de las Comunidades Autónomas demandaba una adecuada articulación competencial que

---

(2060) En aplicación de este Real Decreto se dictó la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 13 de junio de 1983 que aprobó los estudios básicos de rehabilitación de de los barrios de la Trinidad y el Perchel de la ciudad de Málaga, de la Granja de San Ildefonso (Segovia), y termino municipal de Sos del Rey Católico (Zaragoza), y se declaran las correspondientes Áreas de Rehabilitación integrada.

(2061) Artículo 2 del Real Decreto 2555/82.



permitiese, fijar un esquema claro de financiación de las actuaciones de rehabilitación al amparo del plan. Por ello, y próxima la finalización del programa de viviendas, se acometió la reforma del sistema financiero de la rehabilitación inmobiliaria, para extenderlo mas allá de la delimitación del área degradada a toda actuación de rehabilitación de vivienda, medida que se adopta en el Real Decreto 2329/83 de 28 de julio<sup>(2062)</sup>, sobre Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano. La priorización de las actuaciones de rehabilitación se produce además, porque, como reconoce la Exposición de Motivos del Real Decreto 2329/83:

“Este fomento de la rehabilitación adquiere especial trascendencia como iniciativa generadora de empleo en el sector de la construcción, dado que habitualmente esta actividad requiere unas tasas de empleo por inversión real superiores a las de la edificación de nuevas viviendas”.

Además, la rehabilitación lo es no solo de las viviendas, sino de los espacios degradados, ya sean estos urbanos o rurales. Pues, la rehabilitación se introduce como una actuación protegible más, comprensiva no sólo de la actuación en vivienda sino en la recuperación para la ciudad de espacios degradados urbanísticamente<sup>(2063)</sup>. La norma, importante por el volumen de actuaciones que establece contempla un conjunto de ayudas que integran también la adquisición de viviendas para la rehabilitación, considerándose como tal por ejemplo la adecuación de la vivienda para los minusválidos. Y ello, por cuanto la Ley 13/82 de integración social de Minusválidos, ya había introducido como veíamos en otro lugar la protección a este colectivo y la necesidad de un adecuación tipológica de su vivienda.

Respecto de las actuaciones previstas en la norma, estas lo eran para: la rehabilitación libre; la rehabilitación protegida de promoción

---

(2062) La tramitación de las ayudas contenidas en el mismo fue objeto de regulación por Orden de 21 de noviembre de 1983. (BOE de 25 de noviembre de 1983).

(2063) Varas Ibáñez González, "La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 172



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

privada y la rehabilitación protegida de promoción pública. Las Administraciones competentes para la promoción de viviendas podían hacer uso de cualquiera de los tres regímenes y gestionar, en su caso, su acceso a las fuentes de financiación que comprendía: préstamos con interés, préstamos sin interés, subvención parcial de intereses subvenciones especiales para la gestión de las actuaciones, y beneficios fiscales.

La distinción clara entre la rehabilitación de viviendas y la rehabilitación urbana, motiva que se exija la adecuación del planeamiento urbanístico, para llevar a cabo actuaciones en las áreas de rehabilitación integradas<sup>(2064)</sup>, cuando la actuación es de rehabilitación urbana. No obstante lo cual, hay que tener presente que las operaciones previstas debían desarrollarse en el escenario poco propicio de la política de congelación de alquileres, que amparaba la – aún entonces vigente – Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

Finalmente, y ya a punto de concluir este periodo y la vigencia del plan se lleva a cabo una modificación del plan por Real Decreto 3280/83 de 14 de diciembre<sup>(2065)</sup>, relativa a la Financiación de Actuaciones Protegibles de Vivienda. Norma que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>(2066)</sup> y que sentó las bases de un nuevo plan de viviendas.

A los efectos de evaluación del Plan trienal de viviendas 1981-1983, la recesión económica<sup>(2067)</sup> que le afectó motivó la desviación de la demanda desde la vivienda libres a las protegidas<sup>(2068)</sup>.

---

<sup>(2064)</sup> En este sentido, artículo 2 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 30 de noviembre de 1983, de desarrollo del Real Decreto 2329/83.

<sup>(2065)</sup> RCL 1984, 28, BOE de 5 de enero de 1984.

<sup>(2066)</sup> En sentencia 152/88, examinada en el capítulo anterior.

<sup>(2067)</sup> La recesión económica de principio de los ochenta, fue objeto de duras críticas por los sectores que abogaban por un cambio de la orientación de la política económica del Gobierno, Así, Sartorius, Nicolás: *Una alternativa a la*

Fue más que un plan un programa económico de fomento<sup>(2069)</sup> de la Vivienda de Protección Oficial, con actualización de las

---

*crisis*: Editorial Planeta. Madrid. 1985.

(<sup>2068</sup>) Como expusiera Rafols Esteve, Joan "Política de vivienda en el Estado de las autonomías 1981-1988" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 7 de 1988. Págs.41- 50.Madrid. 1988, y Sánchez Martínez, M. Teresa: *La Política de Vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Universidad de Granada. Granada. 2002. Págs.125- 130. Esta autora en el diagnóstico que integra sobre el Plan 1981- 83, apunta que la desviación de dicha demanda se motivó por :

- "1. Acceso a la Vivienda de Protección Oficial de población que podía atender a su necesidad de vivienda mediante la vivienda libre
2. Localización geográfica mal planificada de las viviendas construidas.
4. Traslado hacia el futuro de la mayor parte del coste de la construcción: por la incidencia del progresivo crecimiento de las anualidades de los préstamos y la lentitud en la terminación de las obras de los intereses subsidiados".

Con ello se quiere decir, que la Vivienda de Protección Oficial construida en el período, fue ocupada por población que podían haber accedido a una vivienda libre, que tuvo que endeudarse para afrontar los pagos del crédito hipotecario, en un momento en el que la planificación no contempla la localización urbanística de las Vivienda Protegidas, operando por un lado el plan de viviendas y por otro lado el urbanístico. Pues, en este período aún se están elaboración Planes de Ordenación Urbana en las grandes poblaciones, en adaptación al Texto Refundido de la Ley del suelo de 1978, y al Real Decreto Ley de agilización de actuaciones en suelo ya examinado.

(<sup>2069</sup>) Sobre el concepto de fomento administrativo y las característica de su ejercicio puede verse: Villar Palasí: "Las técnicas Administrativas de fomento y de apoyo al precio político" en *Revista de la Administración Pública* .núm.14, Madrid 1972; Baena del Alcázar; "Sobre el concepto de Fomento" en *Revista de Administración Pública*. Núm. 58.Cívitas. Madrid; Gimeno Feliu, J. M: "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del Desarrollo Económico (Ayudas y Subvenciones.) *Revista de Administración Pública* núm. 137, de Mayo- Agosto. Madrid 1995; Rodríguez López, J: "Vivienda: entre la prestación social y el fomento de la competitividad" en *Hacienda Pública Española* núm. 1 de 1995. Madrid. Pág. 159-166; Fernández Farreres, G; *La Subvención: Concepto y Régimen Jurídico*. (Prólogo del Prof. Martín- Retortillo). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1983; Tena Piazuelo, M: "Incidencia de la Técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas." En *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 77. Madrid.1993, Pág. 167 y ss.

Así para Baena del Alcázar fomento es: "La acción encaminada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares, y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

determinaciones de este régimen jurídico para el periodo analizado. Como programa económico, el plan trató de afrontar la situación de crisis<sup>(2070)</sup> y culminar el proceso de cambio institucional español, hacía un modelo de actuación más descentralizado. Por ello, incorporó entre sus objetivos la disminución del desempleo. La vía utilizada fue, el fomento de la construcción de viviendas, y la potenciación de la Vivienda de Protección Oficial<sup>(2071)</sup>.

Durante su vigencia el precio de la Vivienda bajó levemente (hasta 1985) y la política emprendida prestó especial interés a la concertación económica con entidades financieras, incentivando la construcción de Vivienda de Protección Oficial<sup>(2072)</sup>. Así, se operó con

---

utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos". Refiriéndose por tanto la idea de fomento al favorecimiento de una actividad por parte de la Administración, sin que exista coacción, con una satisfacción de las unos fines públicos. Lo que es expresión de Garrido: "es aquella actividad administrativa que se dirige a establecer indirectamente ciertas necesidades consideradas de orden público, protegiendo o promoviendo sin emplear la coacción las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen".

<sup>(2070)</sup> Esta situación de crisis económica había motivado ya pronunciamientos específicos como se recordará, que estuvieron en la antesala del fallido proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda de 1980. Así, el Real Decreto-Ley 15/79 de 21 de septiembre, había establecido ya que se estaba operando "un distanciamiento cierto entre los precios finales de las viviendas y la capacidad económica de los adquirentes potenciales de aquellas". Distanciamiento frente al cual se proponían una serie de medidas fiscales.

<sup>(2071)</sup> Respecto de las Viviendas de Protección Oficial: Real Decreto 2342/83 de 28 de julio por el que se modifica el precio de venta de Viviendas de Protección Oficial de promoción pública; y Real Decreto 3350/83 de 21 de diciembre por el que se modifica el Real Decreto 2974/80 de 22 de diciembre sobre condiciones de convenios de encargo de construcción de viviendas por el Instituto para la Promoción Pública de la vivienda a Sociedades Estatales (BOE de 9 de septiembre de 1983). Esta última disposición fue objeto de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional que se resolvió en STC 166/87 de 28 de octubre.

<sup>(2072)</sup> En este sentido, el incentivo a la construcción de Viviendas de Protección Oficial, motivo algunas reflexiones sobre su compatibilidad con otras inversiones en vivienda. Así, Moreno Cerezo, Félix: "Previsión para inversiones y reserva de Viviendas de Protección Oficial; ¿compatibles?" en *Crónica Tributaria* 1981 (núm. 39) Págs. 301-305; "Política de vivienda en el Estado de las autonomías 1981-1988" en *Revista Española de Financiación a la vivienda*, núm.7 de 1988. Págs.41-50.

## CAPÍTULO VIII

exigencias de construcción y número de actuaciones a emprender, olvidando que el principal problema de la década de los 80 no era la escasez sino el acceso a la vivienda construida<sup>(2073)</sup>. Por eso, Villagrasa, J <sup>(2074)</sup> señalaría que “se perdieron de vista los objetivos sociales”.

La evaluación sobre el grado del cumplimiento, se situó en el 90% de las actuaciones<sup>(2075)</sup> previstas en cada programa<sup>(2076)</sup>. Si bien, este porcentaje varió dependiendo durante la vigencia del Plan. Así, el mayor número de actuaciones se financiaron en 1982, según hizo constar la Comisión de Seguimiento del Plan. Se preveía la realización de un volumen de 165 actuaciones de promoción de vivienda durante los años 1982, y 1983, comenzando con 151 actuaciones en 1981. Conviene aclarar que en todo caso se preveía únicamente la construcción de Viviendas de Protección Oficial. Y que las Comunidades

---

(2073) Vid. “Situación de la Vivienda en España”, documento de trabajo de la Universidad Politécnica de Madrid en <http://habitat.upm.es/in/003/ab003.html>

(2074) *Viviendas y promoción inmobiliaria en España*. Colección Espai/ Temps núm. 31. Universidad de Lleida. 1997. Empresa Municipal d'urbanisme de Lleida. S.L. Págs. 19.

(2075) Sobre el término “actuaciones”, la reciente polémica en relación con el contenido utilizado por la Ministra de Vivienda (Vid. Diario El Mundo, 19 de mayo de 2004: <http://elmundodinero.elmundo.es/mundodinero/2004/05/18/Noti20040518103700.html>), y la relativización de los datos estadísticos de viviendas construidas, como consecuencia del doble computo de visado e el Colegio de Arquitectos de Málaga (Vid. Diario Sur, de 20 de mayo de 2004, en <http://servicios.diariosur.es/pg040520/prensa/noticias/Portada/200405/20/SUR-ACT-342.html>). El término actuación en clave de materialización de objetivos, debiera reconducirse a la referencia de vivienda, nueva o rehabilitada.

(2076) Tabla núm. 19: Grado de Cumplimiento del Plan Trienal de Vivienda 1981-1983

Cumplimiento del Plan Trienal	1981	1982	1983	TOTAL
Objetivos: VPO promoción privada	151	165	165	481
VPO realmente financiadas	137,2	156,6	135,2	429
Grado cumplimiento	90,9	94,9	81,9	89,2

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Autónomas aún esbozando sus diseños autonómicos, no habían establecido un marco normativo propio, limitándose a conveniar con las instituciones financieras a nivel estatal el número de actuaciones a desarrollar, por programa.

Pues bien, acabado el período, y aún realizadas las actuaciones del plan el desajuste entre la oferta de viviendas y la demanda seguía siendo una realidad. Y el distanciamiento entre los precios finales de las viviendas y la capacidad económica, iniciaba un ascenso progresivo, al mismo tiempo que las unidades familiares acudían masivamente a las operaciones de financiación hipotecaria para sufragar los costes de adquisición de la vivienda, cuya línea prioritaria e indiscutida era la propiedad,- habida cuenta lo poco rentable del arrendamiento de vivienda, que exigía operaciones urbanísticas de recuperación del centro histórico de las ciudades, degradado y con edificaciones cada vez mas antiguas, lo que hizo potenciar sobremanera la financiación de la rehabilitación.

#### **b) El Plan Nacional de Vivienda 1984 -1987: descentralización administrativa y funcional en las Comunidades Autónomas**

Cuando se inicia el año 1984, las líneas perfiladas en el trienio anterior, habían dado como resultado, una potenciación de la figura de la rehabilitación de vivienda. Por lo que las dos normas con la que acabábamos la descripción del plan anterior, son a su vez, la instrumentación jurídica del plan de Viviendas 1984-1987<sup>(2077)</sup>.

Estas disposiciones, además de incidir en la política de rehabilitación de vivienda, - previendo incluso medidas de realojo-, incentivaron la construcción de Vivienda de Protección Oficial, en el

---

<sup>(2077)</sup> Esto es: Real Decreto 2329/83 de 28 de Julio RCL 1983, 1893, Publicado en el BOE de 7 de septiembre; y por Real Decreto 3280/83 de 14 de diciembre (RCL 1984, 28) sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda de Protección Oficial.

mismo marco en que lo había hecho el Plan anterior, pero con una orientación más progresista que incorporó en sus determinaciones especial atención a las condiciones económicas de los beneficiarios en las ayudas personales, en atención a sus niveles de ingresos.

La revalidación de la mayoría parlamentaria socialista en 1986, así como la entrada de España en la CEE<sup>(2078)</sup>, unida aún, a la crisis económica de los 80, propició un cambio de escenario que motivó una importante actividad de producción normativa en la materia, que trata de desbloquear la situación de crisis en la que acabó la ejecución del Plan trienal.

Esta producción normativa la integran, como hitos mas destacados: los ajustes económicos derivados del Fondo de Compensación Interterritorial, aprobado por Ley 7/84 de 31 de marzo<sup>(2079)</sup>; la aprobación de la Ley 26/84 de 19 de julio, sobre Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>(2080)</sup>; la aprobación de la Ley 31/85, de regulación de las normas básicas de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro; la liberalización del mercado de alquileres de vivienda por Real Decreto Ley 2/85 de 30 de abril, de Medidas de la Política Económica<sup>(2081)</sup>, al suprimir la prórroga forzosa en los contratos de

---

(2078) La entrada de España en la Comunidad Económica Europea, incide en la regulación del mercado de la Vivienda. Naredo ha señalado (*La burbuja Inmobiliario financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)* Siglo XXI. Madrid. 1996). que la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, tuvo el doble efecto de “estabilizar los precios de las mercancías y revalorizar los inmuebles y terrenos, con beneficio para sus propietarios” Pág.61

(2079) El Fondo de Compensación Interterritorial, debía operar instrumento financiero con competencias en la política de Viviendas. Sin embargo, según expone Sánchez Martines, M. T (*La política de Vivienda en España*. Universidad de Granada. Granada. 2002 Pág. 133), se operó un significativo desajuste entre la finalidad del Fondo y las actuaciones al no tener estos “carácter finalista”. De tal forma que se desviaron recursos que de lo que hubiesen sido inversiones en Vivienda de Protección Oficial de promoción pública realizadas por el MOPU, y ello ocasionó problemas de cara al cumplimiento del Plan.

(2080) Que introduce modificaciones y medidas de garantía como la prohibición de utilizar en la construcción de viviendas y locales de uso público materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas.

(2081) Boletín Oficial del Estado de 9 de mayo de 1985.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

arrendamiento urbanos y la aprobación de la Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece específica atribución competencial a los municipios sobre la vivienda<sup>(2082)</sup>.

A ello hay que añadir, una mejora en los aspectos técnicos de las edificaciones que se traduce en la normativa técnica sobre edificación – ya examinada-, y las primeras disposiciones autonómicas sobre vivienda, así como la institucionalización de los procesos de promoción Autonómica de vivienda<sup>(2083)</sup>, fruto de la culminación del traspaso de competencias en la materia a las Comunidades Autónomas<sup>(2084)</sup>, que opera la extinción del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda<sup>(2085)</sup>.

Así, durante la vigencia de este plan se puede diferenciar el período que comprende 1984 y 1985 de un lado, y los años 1986, 87 y 88 de otro. El primer bienio, corresponde a la crisis que venía arrastrándose desde principio de los 80. A partir de 1986, se inicia por

---

(2082) Sobre la competencia de las corporaciones locales y su incidencia en el sistema de planes estatales y autonómicos volveremos en este mismo capítulo.

(2083) Así, es en estos dos años (1984-1985), cuando se inicia la aprobación de las primeras disposiciones autonómicas sobre vivienda, como apuntábamos en otro lugar, y se crean los primeros organismos encargados en las Comunidades Autónomas de las políticas de Vivienda como es el caso del Instituto de la Vivienda y Suelo de Aragón creado por Ley 6/85 de 22 de noviembre; y el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA), por Decreto 52/84 de 17 de mayo

(2084) Si bien el traspaso de competencias se había producido ya, y sobre el hubo ocasión ya de pronunciarse en otro lugar, no deja de ser interesante la previsión que constata la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública en el que significativamente se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros 20 de Junio de 1984, de conceder préstamos a la adquisición de viviendas, al personal trasladado a las Comunidades Autónomas como consecuencia de las Ofertas Públicas de Empleo (BOE de 6 de julio de 1984).

(2085) En este sentido, la Orden de 16 de abril de 1986, por la que se dictan normas para el desarrollo del Real Decreto 1654/85 de extinción del Organismo Autónomo, Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (Boletín Oficial del Estado de 17 de abril de 1986).



el contrario, un ciclo expansivo en la construcción y en el sector en su conjunto que hace elevarse progresivamente el precio de la vivienda.

Ello conlleva que aunque el Plan, – y las actuaciones en el comprendidas tienen una proyección temporal de cuatro años- , hay una distinta repercusión de las mismas según nos situemos antes o después de 1985. Pues la liberalización del mercado de Alquiler, contribuyó de manera decidida a dinamizar el sector, situando la inversión en vivienda en los albores de una dinámica de crecimiento o auge que se mantendrá hasta 1991<sup>(2086)</sup>. Y ello por cuanto, en las aportaciones documentales del Banco Europeo al estudiar las medidas políticas de intervención en la materia, estima que fue la liberalización de alquileres y no la ejecución del plan de vivienda la que contribuyó significativamente a la modulación del precio de la vivienda en el mercado, por más que la construcción de Vivienda de Protección Oficial ofrezca una adecuada perspectiva desde la que afrontar la satisfacción de una demanda insolvente que tiene que recurrir a operaciones de crédito para financiar las operaciones inmobiliarias familiares, propiciando con ello la consolidación de nuestro sistema hipotecario<sup>(2087)</sup>.

---

(2086) Sin perjuicio de referirnos con posterioridad a la temática de la burbuja inmobiliaria, debe tomarse en consideración que la elevación de precios de precios y el comportamiento del mercado mereció ya en 1985 el calificativo de primera burbuja inmobiliaria (Naredo, J. M.: *La burbuja inmobiliario -financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo veintiuno Editores S.A. Madrid. 1996).

(2087) San Martín Varó, I: “Los problemas de financiación” en Taltavull, P. (coord.) *Vivienda y Familia Programa de Economía Familiar*. Madrid. 2000. Además, de completarse esta actuación con la figura de las cuentas ahorro vivienda, que si bien operaron como un incentivo fiscal sobre el que luego volveremos, habían sido reguladas ya por Orden del Ministerio de Economía y Comercio de 19 de Junio de 1981(RCL 1981, 1470, BOE de 27 de junio de 1981, cuyos antecedentes se remontaron al Decreto- Ley de 13 de octubre de 1966 sobre Medidas de Orden Económico en Atención al Gasto Público, Represión al Fraude Fiscal, Precios y Estímulos al Ahorro y la exportación y que fue derogada posteriormente por Real Decreto de 27 de febrero de 1987 - RCL 1987, 632, BOE de 5 de marzo de 1987- del Ministerio de Economía y Hacienda sobre Regulación de Coeficiente de Inversión Obligatoria).



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

#### *a' Las líneas singulares de intervención del Plan de Vivienda 1984-1987*

El Real Decreto 3280/83, introdujo el concepto de actuación protegible, sin llegar a definirlo, e incluyó en su ámbito de aplicación<sup>(2088)</sup>, tanto la promoción uso conservación y aprovechamiento de Viviendas de Protección Oficial, como la adquisición de suelo residencial destinado a la Vivienda de Protección Oficial, y las figuras de rehabilitación. Esto significa, que las actuaciones comprendidas en el plan no se orientaron solamente a la promoción, uso y conservación y rehabilitación de Vivienda (preferentemente de Protección Oficial), sino que incorporaron actuaciones en suelo y equipamientos comunitarios primario<sup>(2089)</sup>.

Así, el plan trató de resolver el desajuste entre la demanda y la oferta de vivienda detectado en el Plan trienal anterior, y se orientó para ello, hacia aspectos sociales<sup>(2090)</sup>. Esto es, la diferencia

---

(2088) Artículo 1.2 de la norma señala:

- “a) La Promoción, Construcción, Adquisición, Uso, Conservación y aprovechamiento de las Viviendas de Protección Oficial
- b) La Adquisición y Preparación de suelo preferentemente residencial, destinado a Viviendas de Protección Oficial
- c) La Promoción, Construcción, Adquisición, Uso, Conservación y aprovechamiento del Equipamiento Comunitario primario
- d) La Rehabilitación de viviendas existentes
- e) Las Obras de Mejora que produzcan en las viviendas ahorro de consumo energético”.

(2089) Vázquez Barquero; *El territorio de consumo colectivo: problemas tendencias territoriales en la vivienda y en los equipamientos*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Instituto del Territorio y Urbanismo. Madrid. Centro de publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1988. En especial son de interés las páginas 125 a 148.

(2090) Pues, como señaló la Exposición de Motivos de la norma que aprueba el Plan:

"El elevado nivel de actividad del subsector de la vivienda, fiel reflejo de la situación económica general y de las expectativas más estables, que, en el plano laboral, se han generado en los agentes sociales, se ha traducido en un significativo impulso a la vivienda libre, junto con una reducción de la importancia de la Vivienda de Protección Oficial, que por otra parte, se ha visto afectada en los grandes núcleos urbanos por el proceso especulativo del suelo que ha tenido lugar en los

fundamental con el Plan anterior estriba, en que no se trata sólo de fomentar la construcción de Viviendas de Protección Oficial, sino de hacerlo siempre primando la mayor necesidad, para conceder las ayudas económicas<sup>(2091)</sup>. Así, para poder acceder al volumen de las ayudas del plan es preciso que el nivel de ingresos no supere – para las subvenciones personales- 3,5 el Salario Mínimo Interprofesional, fijándose igualmente también el precio básico máximo de venta de las Viviendas protegidas construidas<sup>(2092)</sup>.

El Plan esboza, además, sus primeras vinculaciones directas con el urbanismo, en la medida en que se continúa con las medidas de rehabilitación urbana, como actuaciones protegibles que deba contener el plan. En este sentido, la visión del Plan de 1984 es más integradora que la aportada en el primer trienio expuesto. Prueba de ello, resulta la regulación contenida en el Real Decreto 484/84 de 29 de febrero, sobre cesión de viviendas arrendadas por empresas en virtud de relación laboral<sup>(2093)</sup>.

La norma traía causa en la obligación de las empresas, de conformidad con la legislación de Vivienda de Protección Oficial, de

---

mismos".

<sup>(2091)</sup> En ese momento resulta de especial interés retomar las significativas palabras contenidas en la Exposición de Motivos del Plan:

"El elevado nivel de actividad del subsector de la vivienda, fiel reflejo de la situación económica general y de las expectativas más estables, que, en el plano laboral, se han generado en los agentes sociales, se ha traducido en un significativo impulso a la vivienda libre, junto con una reducción de la importancia de la vivienda de protección oficial, que por otra parte, se ha visto afectada en los grandes núcleos urbanos por el proceso especulativo del suelo que ha tenido lugar en los mismos".

<sup>(2092)</sup> Sobre las condiciones financieras la Orden de 27 de enero de 1984, sobre Condiciones Financieras de las Operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial 1984 – 1987, completó las determinaciones del Plan y la Orden de 27 de enero de 1984 sobre Tramitación de las Solicitudes de Financiación en Materia de Vivienda a que se refiere el Real Decreto 3280/83 de 14 de diciembre. El módulo y ponderación de las Viviendas de Protección Oficial se determinó por Orden de 7 de marzo de 1984, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Boletín Oficial del Estado de 8 de marzo de 1984, se incorporan a su texto las correcciones publicadas en el BOE de 17 de marzo de 1984).

<sup>(2093)</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de marzo de 1984

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

suministrar viviendas a sus empleados. Pues bien, sucedía en estos casos, que una vez finalizada la relación laboral, se operaba el desahucio administrativo de la vivienda, produciendo “fuertes impactos sociales que es preciso regular al objeto de reducirlos a situaciones en las que, con respeto de los legítimos derechos y aspiraciones de todas las partes afectadas, se alcancen resultados más consecuentes desde el punto de vista social”<sup>(2094)</sup>. Para ello, se establecía la obligación-constatada la necesidad de vivienda y la escasez de recursos<sup>(2095)</sup> de que las empresas ofrecieran a los inquilinos jubilados o viudos de inquilinos las alternativas de adquirir la vivienda<sup>(2096)</sup> que ocupan en los precios y condiciones que fijaba la norma, y para el caso de que no acepten la compra ofrecerles el alquiler con una renta limitada o la constitución de un derecho de habitación vitalicio y gratuito, que podría extenderse a sus hijos en determinados casos.

Posteriormente, el Real Decreto 1929/84 de 10 de octubre vino a incorporar modificación de las condiciones financieras del plan, tendentes a homogeneizar las condiciones de los convenios firmados entre el Ministerio y las demás entidades financieras respecto de las condiciones para las Cajas de Ahorro. Con ello se pone relieve la instrumentación de la figura del convenio con entidades que permitan aplicar las determinaciones del plan.

El plan operó un significativo número de actuaciones, y permitió el despegue de la promoción privada de VPO, en contraste con la promoción pública de la misma, y fue podríamos decir el plan de la

---

(2094) Así, Exposición de Motivos de la norma.

(2095) Personas con nivel de ingresos inferior a 1,5 el Salario Mínimo Interprofesional.

(2096) La preferencia por la compraventa frente al arrendamiento de vivienda, es clara en este supuesto. Si bien, hay que entender que resulta consecuencia de todas las políticas de promoción pública de vivienda que lo son en propiedad y no – salvo excepciones- en régimen de alquiler. Tiene que ver ello también con la regulación del mercado de viviendas de alquiler que adolecía de problemas importantes.

## CAPÍTULO VIII

rehabilitación de viviendas<sup>(2097)</sup>, con un grado de cumplimiento elevado<sup>(2098)</sup>.

---

<sup>(2097)</sup> Muñagorri, R: "El Plan Cuatrienal de Viviendas y la Rehabilitación" *Revista Española de Financiación a la Vivienda*. Banco Hipotecario. Madrid. 2º Trimestre num. 2 de 1987, Págs. 35 -40.

<sup>(2098)</sup> La siguiente tabla resume el conjunto de actuaciones previstas y denota un grado de cumplimiento elevado de sus disposiciones:

Tabla Núm.20: Grado de Cumplimiento del Plan 1984-87

<b>Cumplimiento Plan Cuatrienal 1984-1987</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>Total en Miles de Viviendas</b>
<b>VPO nueva construcción</b>					
<b>A) Promoción Privada</b>					
<i>Objetivo</i>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>470</b>
<i>Realizaciones</i>	<b>108,3</b>	<b>113,2</b>	<b>109,0</b>	<b>91,3</b>	<b>421,3</b>
<i>Grado de Cumplimiento</i>	<b>90,3</b>	<b>94,3</b>	<b>90,8</b>	<b>83,0</b>	<b>89,7</b>

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

Así, el Plan fijó un volumen de actuaciones durante su período de vigencia que comprendía tanto actuaciones de promoción pública como de promoción privada, comprendiendo tanto actuaciones de construcción de vivienda de Protección Oficial, como actuaciones de rehabilitación. Respecto de las actuaciones en construcción de Viviendas de Protección Oficial, el plan fijo un objetivo de construcción de 120.000 viviendas cada año de promoción privada, y 150.000 de promoción pública, hasta completar un total de 590.000 viviendas protegidas de promoción pública y 470.000 VPO, de promoción privada. Sobre estas previsiones de construcción el Plan llevó a cabo la construcción de 421.000 VPO de promoción privada, lo que supone que el grado de cumplimiento del plan rondaba el 90%. Para la promoción Pública de Vivienda de Protección Oficial, se realizaron 501.000 actuaciones, lo que suponía la ejecución de las previsiones en un 85 %

<b>B) Promoción Pública</b>					
<i>Objetivo</i>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>120</b>
<i>Realizaciones</i>	<b>14,0</b>	<b>28,6</b>	<b>13,1</b>	<b>23,5</b>	<b>79,2</b>
<i>Grado de cumplimiento</i>	<b>46,7</b>	<b>95,3</b>	<b>43,7</b>	<b>78,3</b>	<b>66,0</b>
<b>Total VPO</b>					
<i>Objetivos</i>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>140</b>	<b>590</b>
<i>Realizaciones</i>	<b>122,3</b>	<b>141,3</b>	<b>122,1</b>	<b>114,8</b>	<b>501,0</b>
<i>Grado Cumplimiento</i>	<b>81,5</b>	<b>94,5</b>	<b>81,4</b>	<b>82,0</b>	<b>84,9</b>
<b>Rehabilitación</b>					
<i>Objetivos</i>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>90</b>
<i>Realizaciones</i>	<b>20</b>	<b>40,4</b>	<b>79,4</b>	<b>41,8</b>	<b>181,6</b>
<i>Grado de Cumplimiento</i>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>397</b>	<b>139,3</b>	<b>202,9</b>
<b>Vivienda Libre</b>					
<i>Objetivos</i>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>320</b>
<i>Realizaciones</i>	<b>80,2</b>	<b>80,5</b>	<b>92,2</b>	<b>151,3</b>	<b>404,2</b>
<i>Grado de Cumplimiento</i>	<b>100,3</b>	<b>100,6</b>	<b>153</b>	<b>189,1</b>	<b>126,3</b>

*Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal. Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura.*

aproximadamente. A ello hay que añadir que estas previsiones, incorporaron entre sus objetivos la realización de promoción de vivienda libre. El objetivo del plan era construir 320.000 vivienda libres, pero finalmente se ejecutaron 404.000 actuaciones, lo que significaba que sólo en este extremo el plan se ejecutó por completo, (hasta un 126%). Es significativa por tanto, en continuidad con los resultados obtenidos en el Plan Trienal el desplazamiento de la Vivienda protegida respecto de la Vivienda libre, sujeta a algún tipo de promoción pública. Igualmente, se cumplieron las previsiones sobre rehabilitación de vivienda, de tal modo que de las 90.000 actuaciones previstas, se ejecutaron un total de 181.600, lo que significaba un grado de cumplimiento del 202 %, según las estimaciones oficiales, por ello, como antes exponíamos este plan puede ser calificado como el plan de la rehabilitación de Vivienda.

El desplazamiento del promoción de vivienda protegida por la libre opera en un escenario de descentralización administrativa en la que la que el coste financiero de la política de vivienda debe recaer también sobre las Comunidades Autónomas, sin embargo éstas tienen a partir de la transferencia de competencias menos capacidad de inversión que las que tenía el Estado en el momento de operarse. Por ello, el desfase en cuanto a las actuaciones previstas y ejecutadas por el Plan de conformidad con las tablas que se anexan. Así, como ejemplo, si en el año 1983 la inversión del IPPV en Madrid, suponía 41.819 millones de pesetas, cuando la financiación deriva del Fondo de Compensación Interterritorial, a esta Comunidad corresponde 11.694 millones de pesetas. Por lo que, como ha expresado Rafols i Esteve<sup>(2099)</sup>, cumplir con los objetivos de promoción pública asignados por el Plan Cuatrienal significaba que las Comunidades Autónomas destinasen el 75 % del Fondo de Compensación Interterritorial, en competencia propias y abandonasen las inversiones en otros servicios. Además, las Comunidades Autónomas en este escenario, sólo podían introducir políticas que mejorasen las condiciones básicas establecidas

---

(2099) En: Política d'habitatge en l'estat de les autonomies. Generalitat de Catalunya. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona 1997.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

por el Estado en el Plan Nacional, y siempre que se contase con recursos financieros propios.

#### *b' Desarrollos Autonómicos, durante la vigencia del Plan Estatal 1984-1987*

Puesta en marcha ya la política de vivienda a través de los correspondientes convenios y acuerdos con las Administraciones autonómicas, cada Comunidad Autónoma operó de manera diferenciada en la aplicación del Plan Estatal, produciéndose la aprobación de los primeros planes autonómicos de vivienda con idéntica proyección temporal que el plan estatal. Si bien, en este período ninguna Comunidad Autónoma aprobó su Legislación propia sobre vivienda, aunque los diseños autonómicos urbanísticos, ya se encontrasen perfilados. Igualmente, y por las razones anteriormente expuestas de índole financiero, las Comunidades Autónomas sólo promovieron Viviendas de Protección Oficial.

En Canarias, la ejecución del plan de Vivienda Estatal demandó la firma del correspondiente convenio de colaboración con la Administración General del Estado<sup>(2100)</sup>. Durante la vigencia de éste plan la Comunidad Canaria, no tenía aún elaborada ninguna disposición autonómica propia, sólo la problemática que en las Islas lleva aparejada la regulación del agua, hizo que se reglamentase el suministro de agua y energía a determinadas viviendas como edificaciones permanentes<sup>(2101)</sup>. Sin embargo, en este cuatrienio en Canaria se gesta la elaboración de la primera legislación de vivienda autonómica, que verá la luz al iniciarse el siguiente período, iniciándose con ello una prolija legislación autonómica sobre la materia.

---

(2100) Así, el Decreto 743/84 de 23 de noviembre sobre convenios de encargo de construcción de Viviendas a Sociedades Públicas.

(2101) Así por Decreto 69/85 de 15 de marzo (BOC de 22 de marzo de 1985); Decreto 120/86 de 26 de Junio con el mismo objeto que el anterior.

Operado el traspaso de competencias a la Comunidad de Castilla – La Mancha, la planificación de viviendas obedece en ésta, como en el resto de las comunidades Autónomas a los criterios de disponibilidad económica de fondos para la promoción de Vivienda. Esta Comunidad no obstante, y como luego veremos, incide en la configuración de categorías propias de protección de Vivienda. Así, si bien mantiene la denominación Vivienda de Protección Oficial, para referirse a las viviendas sujetas al régimen de protección Autonómica, ha entendido por tales un tipo de vivienda calificada como tal por la Comunidad Autónoma. Las actuaciones de la Comunidad Autónoma en construcción de vivienda, arrojaron en el cuatrienio 1984-1987, un resultado positivo de 6.200 viviendas, superando la participación que correspondía a la región en el Plan Nacional de Viviendas 1984 –1987<sup>(2102)</sup>.

En Madrid, la casuística de ordenación de la Vivienda, motivo una importante intervención administrativa. Así, y tal como apreciamos<sup>(2103)</sup>, esta Comunidad Autónoma elaboró en 1997, su propia ley sobre vivienda. No obstante lo cual, y desde el primer plan de Viviendas Cuatrienal, tras el efectivo traspaso de competencias en la materia a la Comunidad que tiene efectos desde el 13 de junio de 1984, la Comunidad Autónoma lleva a cabo un importante número de actuaciones enmarcadas en los Planes Estatales y en sus propios planes autonómicos. Así, el primer plan de viviendas de la Comunidad Autónoma es el Plan 1984- 1987, que se enmarcó en la política estatal del Plan cuatrienal para el mismo período de tiempo, y cuya gestión correspondió al IVIMA (Instituto para la Vivienda de la Comunidad de Madrid). El IVIMA, como organismo autónomo de carácter comercial y financiero adscrito a la entonces – Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda,- se configuró como órgano gestor de la política de Vivienda de la Comunidad, llevando a cabo

---

(2102) Los datos suministrados por el Gobierno regional aportan las siguientes cifras: la Vivienda de promoción pública representa el 4 por mil del total construida duplicando la media nacional que se sitúa en el 3 por mil. Se han construido entre 1984 y 1998 14.240 viviendas con una inversión cercada a los 59.684 millones de pesetas, afectando a 255 municipios y dando alojamiento a 47.257 personas.

(2103) Capítulo VII de este trabajo.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

actuaciones tanto de promoción pública de vivienda como de apoyo a la promoción privada<sup>(2104)</sup>. Actuándose en este momento, a través de la remodelación de barrios con un programa aprobado en el seno del plan estatal de vivienda 1984-1987<sup>(2105)</sup>. Así, respecto de la política de rehabilitación, al margen de la delimitación de áreas de rehabilitación integrada diseñada por el Plan, tiene lugar en 1984 la publicación del RD 1133/84 de 22 de febrero, de Actuaciones sobre Remodelación y Realojamiento de determinados barrios de Madrid que legaliza la situación provocada por la vigencia de una Orden Comunicada del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo de 24 de mayo de 1979, dictada al amparo de la disposición Transitoria Primera de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, y que de hecho supone el arranque de las determinaciones financieras de la ejecución del Plan Estatal en esa Comunidad Autónoma.

El Plan Madrileño de Vivienda 1984-1987, aprobado por Consejo de Gobierno de 14 de marzo contenía tres programas básicos: Remodelación, Programa Comunidad y Convenios. En el programa Comunidad se explicitaba la demanda no estructurada y de actuación sobre el IVIMA, y en el de convenio con Ayuntamientos se establecía la instrumentación que permitía el desarrollo de las actuaciones del plan y su relación con la Administración del Estado, a través del Convenio Marco de 26 de febrero de 1985, por el que el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda se comprometía a financiar de forma completa el programa Barrios en Remodelación de Madrid<sup>(2106)</sup>.

---

(2104) Balance detallado de sus actuaciones puede verse en: *Memoria 1984-85. IVIMA. Instituto de la Vivienda de Madrid*. Comunidad de Madrid. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

(2105) Recuérdese en este sentido lo afirmado ya respecto del RD 1133/84 de 22 de febrero sobre actuaciones de remodelación y realojo de determinados barrios de Madrid (BOE de 18 de junio de 1984).

(2106) Sobre este particular puede verse Memoria 1984-85 del IVIMA. Madrid. 1985

En el caso de Cataluña, desde el Decreto 251/82 de 30 de Julio, (transferidas ya las competencias) de actuaciones de mejora rural en zona periurbana, la Ley de 9 de enero de 1984 sobre Utilización de los Inmuebles enajenados por el Instituto Catalán del Suelo para destinarlos a Vivienda, y tras el traspaso de competencias da la Comunidad Autónoma en 1985, (Administración Promoción y Gestión S.A.) ADIGSA opera, como la empresa pública del Departament de Medi Ambient i Habitatge, que administra y gestiona las viviendas sociales públicas de la Generalitat de Catalunya. Cuando se opera dicho traspaso en 1985, pasan a ADIGSA, 60.000 pisos construidos por el Estado antes del año 1985.

Las viviendas traspasadas en el año 1985 presentaban graves deficiencias. Estaban afectadas por un creciente deterioro debido al paso del tiempo, a los materiales con que se habían construido y a la falta de un mantenimiento adecuado. Los barrios nacidos de la construcción de estas viviendas tenían una importante carencia de servicios y equipamientos. Algunas urbanizaciones se hallaban en estado muy deficiente o eran prácticamente inexistentes. No existía un control jurídico y económico de las viviendas y, por tanto, era muy difícil la recuperación de las viviendas y su puesta a punto para dar cabida a las nuevas unidades familiares. Esta situación inicial hizo necesario un esfuerzo muy importante de rehabilitación de edificios y, en algunos casos, la remodelación de barrios enteros. La inversión realizada por ADIGSA en estos años ha sido de 472,89 millones de euros (más de 78.000 millones de pesetas).

En contraste con la operación de remodelación de barrios diseñada desde el Estado para Madrid en Cataluña fue la Generalitat la que asumió parte importante de la gestión de este patrimonio inmobiliario, prestando especial atención a las operaciones de rehabilitación.

En este sentido, los traspasos de competencias en la materia, trajeron consigo una carga financiera importante para las Comunidades Autónomas que tenían que asumir el coste de una política hasta ese momento sostenida íntegramente por el Estado. Por ello, en las disposiciones autonómicas que se aprueban cuando han culminado

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

todos los traspasos, es decir en los años 1984-85, toman en cuenta también los aspectos financieros que en buena parte tenía que poner provenían del Fondo de Compensación Interterritorial, al que antes nos referíamos. Ya que el Fondo de Compensación Interterritorial, (FCI), era en principio la única fuente de financiación de todas las inversiones nuevas de las Comunidades Autónomas (vivienda, carreteras, escuelas,.. etc)<sup>(2107)</sup>.

Este sistema financiero no se aplicaría en el mismo sentido en el País Vasco y Navarra, y ello por cuanto, el régimen de concertación económica existente permitió un desarrollo de sus disposiciones de manera diferente a como sucede con el resto de las Comunidades Autónomas. Así lo testimoniaban tanto, el Concierto Económico con el País Vasco, instrumentado en la Ley 12/81 de 13 de mayo, como posteriormente sucederá con el convenio económico con Navarra, Ley 28/90 de 28 de diciembre.

Hay que decir también, que en el caso del País Vasco, esta Comunidad Autónoma se mantuvo fiel a las determinaciones del Plan estatal de Viviendas hasta 1988, fecha en que tiene lugar la aprobación de una normativa propia que vendrá a desplazar a la estatal sobre protección a la vivienda, sin duda influenciada por la resolución del Conflicto de competencia presentado por esta Comunidad y resuelto en la STC 152/88.

En Aragón, se opera transferencia de competencias en la materia por Real Decreto 699/1984, de 8 de febrero<sup>(2108)</sup>, complementada por

---

<sup>(2107)</sup> Sobre este particular: Albiñana C. Rovira, A., Tejerizo, J.M. Martín Queralt, Pérez Royo, Ferreiro Lapatza: *La coordinación financiera, Estatal, Autonómica y Local*. Generalitat de Catalunya, Departament de Governació, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Edita Escuela Administración Pública de Catalunya, 1984; *Política d'habitatge en l'estat de les Autonomies*. Generalitat de Catalunya. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona 1997.

<sup>(2108)</sup> Dicho traspaso fue objeto de ampliación por Real Decreto 1027/87 de 24 de Julio (BOE de 10 de agosto de 1987). Debe tenerse en cuenta además que por Ley Orgánica 9 /92 de 23 de diciembre se operó la transferencia de competencias a las comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía

Decreto 38/84 de 25 de mayo<sup>(2109)</sup> de asignación al Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de competencias del estado transferidas en Materia de Patrimonio Arquitectónico, Control de la Calidad de la Edificación y Vivienda y por Decreto 61/84 de 30 de Julio, sobre asignación de funciones unidades del departamento de Urbanismo, Obras Públicas y transportes en materia de supervisión de proyectos de arquitectura y edificación<sup>(2110)</sup>

La primera norma con significativa importancia en la Comunidad Autónoma fue la ya estudiada de creación del Instituto de la Vivienda y el Suelo de Aragón<sup>(2111)</sup>, a la que siguió en línea con las intervenciones en promoción el Decreto 73/85 de 27 de junio que regula la promoción de Pública de suelo.

En Cantabria, tras la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma, tanto respecto de la vivienda rural, como de la ordenación en el ámbito urbano, se creó una Comisión Regional de Vivienda y Suelo, que se modificó por Decreto 6/86 de 23 de febrero, a través de la cual se regulaba la actividad patrimonial de la Consejería de obra Públicas Ordenación del Territorio.

En Andalucía, durante la vigencia de este plan, se crea la Empresa Pública de Suelo (EPSA) <sup>(2112)</sup>, que respondió al objeto de favorecer las tareas técnicas y económicas requeridas para el

---

por la Vía del Artículo 143 de la Constitución. (BOE de 24 de diciembre de 1992). Vid. Igualmente *Acuerdos Autonómicos de 1992* en Ministerio para las Administraciones Públicas. Edita Secretaría General Técnica del Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1992.

(2109) BOA de 5 de Junio de 1984.

(2110) BOA de 16 de Agosto de 1984.

(2111) Esta norma fue modificada por Real Decreto 1027/87 de 24 de Julio sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón. Debe tomarse en consideración además la ampliación del techo competencial operada para esta comunidad por Ley Orgánica 9/92 de 23 de diciembre de transferencias de competencias.

(2112) Decreto 262/85 de 18 de diciembre (LAN 1986/153) autorizado por la Ley 1/85 de 11 de febrero de 1985 de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, específicamente en desarrollo del artículo 28 de la Ley.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los planes de urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma, mediante las actuaciones de promoción preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales de equipamientos y de servicios. En la Comunidad Autónoma Andaluza la planificación de viviendas, trae causa en las específicas previsiones del planeamiento económico. De acuerdo con las cifras recogidas en 1979, el 12.9% del PIB en ese año, se dedicaba al sector de la construcción y vivienda. Así, las primeras disposiciones sobre planificación de Viviendas se integraron en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1984-1986.

#### **c) Las Medidas de Intervención 1988 -1991**

No encontramos para este periodo un Plan de Vivienda elaborado y sí un conjunto de medidas que inciden de manera directa en el desarrollo de la política de Vivienda adoptada. Las razones de este cambio en la política estatal de vivienda hay que encontrarlas en varios factores que inciden de manera determinante en la economía del país, así entrada ya España en la Comunidad Europea, se empiezan a dejar sentir los efectos de unos precios comparativos de vivienda inferiores a los de los demás países europeos; se empiezan a constatar los efectos del Real Decreto. Ley 2/85 que había operado la correspondiente liberalización del mercado de alquileres suprimiendo la prórroga forzosa; las inversiones en construcción de vivienda realizadas hasta la fecha incidieron en la recuperación y alza del sector<sup>(2113)</sup>, y la política de vivienda pasó de ser un política de fomento a la construcción a una política de apoyo mientras el proceso de descentralización administrativa seguía su cauce y empezaban a obtenerse los primeros resultados de los diseños autonómicos de vivienda. No sin antes operarse cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional, que culmina con la STC 152/88 de 20 de julio – ya examinada – que cuestiona el sistema de financiación estatal contenido en los planes de Vivienda. Y

---

(2113) En estas inversiones hay que contabilizar las provenientes del extranjero en el seno de la Comunidad Económica Europea.

ello por cuanto, aunque las disposiciones impugnadas habían cumplido ya sus objetivos, con desiguales resultados como veíamos al finalizar el período anterior, las determinaciones del Tribunal Constitucional servirán para fijar los criterios estatales de intervención en las nuevas disposiciones sobre financiación de vivienda que se elaboran a partir de 1988.

Por todo lo anterior, se constata desde el Ministerio, que no era preciso elaborar un nuevo plan sino establecer unos parámetros de actuación que pudieran ser modificados si las circunstancias económicas lo demandaba por Ordenes Ministeriales.

En cuanto a la producción normativa que afecta a la puesta en marcha de la política de vivienda, en las Cortes Generales se aprueba: la Ley de Tasas y Precios Públicos con la que se pretendía dar transparencia a las transacciones inmobiliarias y evitar situaciones de fraude ante la Administración tributaria. Igualmente destaca, la política de protección a los consumidores, pues se aprueba el Real Decreto del Ministerio de Sanidad y Consumo 515/89 de 21 de abril<sup>(2114)</sup> sobre la Información a suministrar en la Compraventa y Arrendamiento de Viviendas, y es que la vivienda se había configurado como un objeto de consumo, y posteriormente la Ley 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones, que incidió en la Política de Vivienda, cuando el ciclo expansivo de la economía que se inició en 1986 empezaba a tocar techo.

### *a' Las líneas singulares de intervención 1988-1991*

En otro orden de ideas, se continuo por la senda de la rehabilitación urbanística iniciada en el Plan anterior, y se instrumentaron medidas económicas que sin cuantificar el número de actuaciones a realizar, ni localizarlas en áreas o zonas homogéneas sí que perfilaban la autorización de gasto público en Vivienda. El sector inmobiliario a resultas de todo lo anterior experimentó un fuerte desarrollo.

---

<sup>(2114)</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 de mayo de 1989.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Pero quizás lo más significativo fue, el Real Decreto 1494/87 de 4 de diciembre sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y posteriormente el Real Decreto del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo 224/89 de 3 de marzo sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda <sup>(2115)</sup>.

El Real Decreto 224/89, de 8 de marzo, de Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda señalaba que su fin era la financiación por la Administración del Estado de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda cuya solicitud de Calificación provisional o visado e contrato de compraventa, en el caso de Vivienda usada se formulase - señala el Real Decreto- a partir de 1 de enero de 1989.

En desarrollo del anterior la Orden de 4 de marzo de 1989, sobre tramitación de Solicitud de Financiación de Actuaciones Protegibles y los Módulos Aplicables a las de Protección Oficial para 1989, la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 10 de abril de 1989 determinaba el módulo y se establecía los precios de cesión para 1989 de las Viviendas de Protección Oficial acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre, que en todo caso sólo podía tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados.

El Real Decreto 224/89<sup>(2116)</sup> de 3 de marzo, de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda fue sin duda la norma con mayor

---

<sup>(2115)</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de marzo de 1989.

<sup>(2116)</sup> Impugnado ante al Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de marzo de 1992 (RCJ 1992, 1847) Ponente: Excmo. Sr.D. José Morenilla Rodríguez, por alegar que se vulneraba el Art. 14 y 39 de la Constitución, a este respecto la sentencia sostiene:

"La argumentación no puede ser acogida por esta Sala porque el hecho de que para la ponderación de los ingresos familiares se incluyan dos coeficientes que incluyen situaciones familiares o de ingresos que no son idénticas- o lo que es similar del hecho de que no se haya un concepto correspondiente al número exacto de hijos preceptos de ingresos no puede válidamente concluirse la existencia de perjuicio para quienes en cada concepto tenían más miembros o preceptores. No



repercusión en la financiación de actuaciones en el periodo. Comprendía dos regímenes de protección a saber: el régimen de general y el régimen especial. En el régimen general desaparecieron las subvenciones personales, sólo vigentes en el momento para Ceuta y Melilla. Las ayudas debían aplicarse para ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo interprofesional<sup>(2117)</sup>, siendo el precio máximo de venta igual al módulo de Vivienda de Protección Oficial. En el Régimen especial se estableció una subvención del 9% para familias con ingresos inferiores al 2.5 veces el salario mínimo interprofesional y un precio de vivienda que no podía ir más allá del 0, 85 del módulo según áreas. Todo ello con un subsidiación de tipo de interés<sup>(2118)</sup> que en el caso del régimen especial llegaba a un cinco por ciento de para préstamos cualificados de hasta el 75% del módulo ponderado con un plazo de amortización de 20 años, cuotas crecientes al 1,5 %. La norma contempló también actuaciones similares respecto de la vivienda usada

---

sólo el carácter polinómico de la fórmula de valoración seguida contempla otras circunstancias que no permiten extrapolar un coeficiente concreto para denunciar una desigualdad en él, sino que la determinación de los factores a tener en cuenta que puede estimarse objetiva y razonable ante la dificultad de una casuística consideración de todas y cada una de las situaciones posibles en cada unidad familiar aunque pudiera, en algún caso favorecer - y no perjudicar- a quienes en cada grupo tiene menor número de miembros o mayor número de preceptores de ingresos como consecuencia de la aplicación de esa objetivación de criterios"(Fundamento jurídico.4º de la sentencia.)

(2117) Por su parte, la Orden de 27 de octubre de 1989 adecuaría los niveles de ingresos de los emigrantes españoles y de los titulares de actividades empresariales, profesionales y artistas a efectos de la condiciones de financiación reguladas por el Real Decreto 224/89.

(2118) Sobre subsidiación de tipos prestamos cualificados integrados en el desarrollo de la normativa téngase en cuenta:

- Orden de 18 de enero de 1991 por la que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por entidades de crédito privadas previstos en el Real Decreto 224/89 de 3 de marzo (Boletín Oficial del Estado de 19 de enero de 1991).
- Orden de 18 de enero de 1991 por la que se determina para 1991 el módulo y su ponderación para la Viviendas de Protección Oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre y para las actuaciones protegibles contempladas en el Real Decreto 224/89 de 3 de marzo (Boletín Oficial del Estado de 25 de enero de 1991).
- Orden de 4 de marzo de 1991 por la que se determina el módulo y se establecen los precios de cesión para 1991 de las Viviendas de Protección Oficial acogidas a los regímenes anteriores al Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre (Boletín Oficial del Estado de 7 de marzo de 1991).



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

y es que, no en vano era precisa la puesta en marcha de políticas de rehabilitación que hicieran frente al patrimonio inmobiliario edificado más de 20 años antes, con políticas de intervención ya examinadas. Dado que las actuaciones a llevar cabo eran muchas, y el gasto público creciente, fue necesario al finalizar este período poner en marcha una política de contención del gasto público Estatal acumulado (<sup>2119</sup>).

(<sup>2119</sup>) En el siguiente cuadro se muestra el coste para el Estado de la Política de Vivienda desarrollada entre 1988 y 1989.

Tabla núm. 21: Gasto Público asociado a la vivienda entre 1988 y 1989 (en miles de millones de Pesetas)

Concepto	1989	1988
<b>1. Gasto público directo</b>	<b>124,3</b>	<b>111,4</b>
<b>1.1. Administración Central.</b>	<b>93,7</b>	<b>85,5</b>
<b>1.2 Comunidades Autónomas</b>	<b>31,6</b>	<b>25,9</b>
<b>2. Desgravaciones Fiscales</b>	<b>83</b>	<b>91,2</b>
<b>2.1. Administración Central</b>	<b>69,1</b>	<b>73,1</b>
<b>2.2. Admón. Local</b>	<b>13,9</b>	<b>18,2</b>
<b>3. Otros costes de financiación</b>	<b>50</b>	<b>47,5</b>
<b>3.1. Crédito Oficial: costes derivados de Las condiciones de financiación</b>	<b>50</b>	<b>48,5</b>
<b>4. Costo total: 1 + 2 + 3</b>	<b>257,3</b>	<b>250,2</b>
<b>4.1. Administración Central</b>	<b>161,8</b>	<b>158,6</b>
<b>4.2. Administración Autonómica</b>	<b>31,6</b>	<b>25,9</b>
<b>4.3. Administración local</b>	<b>13,9</b>	<b>18,2</b>
<b>4.4. Crédito oficial</b>	<b>50</b>	<b>47,2</b>
<b>5. Ayuda del tipo reducido del IVA</b>	<b>142,6</b>	<b>128,8</b>
<b>6. Total: 4 + 5</b>	<b>399,9</b>	<b>378</b>
<b>7. Porcentaje sobre el PIB</b>	<b>0,92</b>	<b>0,93</b>

Tabla núm. 22: Viviendas construidas y vendidas en función del tipo de ayudas del estado de las que se han beneficiado. Datos relativos al año 1989-1990

Política de Vivienda objetivos 1989-1990	1989 (O.M. 4-3-89)	1990 (O.M. 17-2-90)
<b>1. Actuaciones con ayudas estatales directas. Total (*)</b>	<b>59.000</b>	<b>58.000</b>
<b>1.1.VPO. Régimen General</b>	<b>18.000</b>	<b>24.000</b>
<b>1.2.VPO. Régimen Especial</b>	<b>14.000</b>	<b>10.000</b>
<b>1.3.Adquisición Vda. Usada</b>	<b>15.000</b>	<b>6.000</b>
<b>1.4.Rehabilitación</b>	<b>7.000</b>	<b>13.000</b>

Este periodo fructífero normativamente, culminó una fase expansiva de la economía. La idea de contención del Gasto Público Estatal destinado a poner en marcha la política de vivienda, se entiende mejor si se tiene en cuenta que a finales de los 80 y principios de los 90, el gasto del Estado suponía el 0,93 % del PIB. y que estos abarcaban tanto la financiación directa de construcción de Vivienda tanto a nivel Estatal como la disposición de fondos destinados a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales; el coste ligado a las desgravaciones fiscales, a las condiciones de financiación del crédito Oficial, y la ayuda del tipo reducido del IVA.

Así, tras la liberalización de principios de los 80, amparada por la diversificación institucional de la oferta de crédito, se amplía hasta el 80% la cuantía del préstamo hipotecario, produciéndose un alargamiento de la financiación hasta plazos de hasta 10 a 15 años, introduciéndose tipos de interés variables como fórmulas para conjugar pasivos a corto plazo con tipos muy fluctuantes con activos a largo plazo. La razón de este alargamiento hay que buscarla en la desmesurada elevación de los tipos hipotecarios, que obligan y condicionan la adquisición de vivienda, bajo el signo de un elevado endeudamiento a largo plazo.

La operativa del mercado hipotecario en este momento, distorsiona los precios de las viviendas, e incrementa el esfuerzo preciso para poder acceder al bien, así con elevadísimos tipos

<b>1.5.Adq. de suelo</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>
<b>2. Actuaciones sin ayudas estatales directas (**)</b>	<b>55.000</b>	<b>24.200</b>
<b>2.1. VPO. Régimen General</b>	<b>22.000</b>	<b>15.100</b>
<b>2.2. Adq. Vivienda usada</b>	<b>10.000</b>	<b>3.000</b>
<b>2.3. Rehabilitación</b>	<b>23.000</b>	<b>6.100</b>
<b>3. Total actuaciones con financiación garantizada</b>	<b>114.000</b>	<b>82.200</b>
<b>4. Financiación convenida prevista con entidades crediticias (mill. de ptas.)</b>	<b>340.000</b>	<b>240.000</b>

\* Estas actuaciones son objeto de ayuda económica directa y de garantía de financiación privilegiada en las entidades de crédito.

\*\* Estas actuaciones sólo tienen como ventaja la garantía de financiación privilegiada.

*Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. MOPU.*

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

hipotecarios (que rondan el 16- 18), se desincentiva la inversión en vivienda.

#### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia de las medidas adoptadas en el período 1988-1991*

Durante los años en los que se aplican las medidas estatales de contención de gasto Público, en el esquema descrito, prosigue el proceso de producción normativa autonómica. Veamos en este punto algunos desarrollos.

La normativa Canaria sobre Vivienda es abundante. Al conjunto de disposiciones autonómicas, hay que añadir la ejecución de los Planes Nacionales de Vivienda y la elaboración de los propios instrumentos de planeamiento, que exigirán como no podía ser de otra forma, la firma de convenios de colaboración con el Estado y Entidades de Crédito, además de los que específicamente hubiera podido establecerse con finalidades de hacer posible la ejecución de la política de Vivienda Autonómica. Tras la aprobación de la Ley de 13 de julio de 1989, de vivienda, ya examinada<sup>(2120)</sup>, y la elaboración de la planificación plurianual que la Ley establece, se inicia en Canarias la ejecución de planes de Vivienda, con la finalidad de facilitar el acceso al bien.

En Navarra y en el marco de las disposiciones ya examinadas<sup>(2121)</sup>, la promoción de viviendas se ha operado a través de Viviendas de Navarra S.A. (VINSA), creada por Decreto 43/88, que actúa como ente Instrumental y promotor de Viviendas persona jurídica de carácter instrumental que, “sometida en sus relaciones con terceros al derecho privado, esté sujeta sin embargo a las directrices del Gobierno de Navarra, de modo que se complemente una mayor eficacia en la gestión

---

(2120) Vid en este sentido el Capítulo anterior.

(2121) En las que la prolija actuación administrativa determina el tipo aplicable en convenios con entidades financieras para ejecución del Plan Estatal y sin perjuicio de lo ya examinado en el Capítulo VII de este trabajo.

con el mantenimiento de unos objetivos sociales y de interés general”, asume entre sus funciones:

“La rehabilitación y promoción de viviendas de protección oficial y cuantas actividades complementarias, accesorias y auxiliares sean precisas a tal fin en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. La adquisición del suelo por cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos así como la urbanización del mismo con objeto de constituir reservas o para llevar a cabo actuaciones o programas previstos en materia de vivienda por el Gobierno de Navarra, así como la gestión y promoción del mismo. La gestión de la administración de patrimonio de viviendas y suelo pertenecientes a su propio patrimonio o a otro, así como la liquidación o amortización y enajenación, que pueda encargarse a la Sociedad”.

En la Rioja, tras el traspaso de competencias la normativa sobre vivienda, la integrarían además de las disposiciones sobre adjudicación de viviendas, y la correspondiente asunción de competencias tanto en vivienda rural, como en la calida de la edificación, el Decreto 62/88 de 18 de noviembre <sup>(2122)</sup> sobre préstamos cualificados y financiación. Tras lo cual se creó el Instituto de Viviendas de la Rioja (por Decreto 75/90 de 10 de Julio), que actuaría como promotor de viviendas, así como la Comisión de la Vivienda de la Rioja <sup>(2123)</sup>. La Comunidad, además actuó estableciendo un conjunto de ayudas económicas directas vinculadas a la puesta en marcha en la Comunidad de los Planes Nacionales de Vivienda.

La ordenación del medio rural en Galicia así como las especificidades propias de la Comunidad, la creación del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo, y la normativa autonómica sobre régimen sancionador configuran un sistema autonómico de vivienda que en

---

(2122) Boletín Oficial de la Rioja de 26 de noviembre de 1988.

(2123) Por Decreto 12/91 de 18 de abril.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

relación a la planificación sigue las disposiciones estatales contempladas en los Planes Nacionales de Vivienda.

Para la Generalitat de Cataluña<sup>(2124)</sup> la Política de Vivienda que pueden desarrollar las Comunidades Autónomas depende totalmente de la legislación estatal, dictada en función de medidas de política económica general. Así: “El modelo del sistema de política de Vivienda definido en la Sentencia del Tribunal Constitucional impide que las Comunidades Autónomas puedan introducir modificaciones en los parámetros básicos de la normativa estatal para conseguir que sea efectiva en su ámbito territorial. Hay que preguntarse si no sería más lógico y eficaz salvar la competencia estatal en función de asegurar unos servicios mínimos de vivienda iguales para todo el país, como se dice en el voto particular que recoge la Sentencia” (se refiere el texto a la Sentencia 152/88).

Entendemos no obstante que en este planteamiento autonómico loable no se toma en consideración la incidencia que a través de la política de suelo puede operarse respecto de la promoción de vivienda. Si bien deba dotarse de mayor flexibilidad económica para la gestión de las ayudas estatales por parte de cada una de las Autonomías.

La Planificación de Viviendas en Extremadura, trae causa del Decreto 47/1989 sobre ayudas para la vivienda, cuya concesión se vinculaba a las condiciones establecidas por el Ministerio de Obras Públicas en su Real Decreto 224/1989, de ayudas a la financiación para la adquisición de viviendas, ya examinado<sup>(2125)</sup>.

---

(2124) Estudio exhaustivo y comparativo de la Política de Vivienda y sus resultados entre otros en Cataluña y Madrid, así como El País Vasco en: *Política d'habitatge en l'estat de les autonomies*. Generalitat de Catalunya. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona 1997. Pág. 464 y ss.

(2125) Víd. Capítulo VII de este trabajo.

Tras la creación de EPSA, en Andalucía se produce, durante la vigencia de este plan, la ampliación de su objeto<sup>(2126)</sup>, con la finalidad de operar la concentración en una misma Entidad Pública las tareas inherentes a ambas políticas de vivienda y suelo, dotando a la EPSA del carácter de promotor público a los efectos de lo previsto en la normativa sobre actuaciones protegibles en materia de viviendas<sup>(2127)</sup>. Los Estatutos de la Entidad fueron aprobados por Decreto 113/91 de 21 de mayo <sup>(2128)</sup>.

**d) El Plan de Viviendas 1992 – 1995: La conjunción con las actuaciones autonómicas sobre vivienda.**

El origen del Plan Nacional de Viviendas 1992-1995 se encuentra en la previa formulación del Acuerdo de Consejo de Ministros<sup>(2129)</sup> de 10 de mayo de 1991, sobre propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de vivienda<sup>(2130)</sup>. Documento que fue seguido por el informe para una nueva política de Vivienda <sup>(2131)</sup>.

---

<sup>(2126)</sup> En virtud de la ampliación del objeto de EPSA operada por la Ley de 21 de mayo de 1990, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 24 de mayo de 1990, núm. 42.(BOE de 11 de junio de 1990.núm. 139 (LAN 1990/1190).

<sup>(2127)</sup> Afirma el Art. único de la Ley antes citada:  
" El objeto de la empresa cuya creación fue autorizada por el Art. 28 de la Ley 1/85 de 11 de febrero queda ampliado a la realización como promotor de actuaciones protegibles en materia de vivienda".

<sup>(2128)</sup> BOJA de 28 de mayo de 1991.

<sup>(2129)</sup> Quizás pudiera contrastarse la importancia de la metodología de elaboración del plan de vivienda. Y ello por cuanto, se exime la intervención parlamentaria, soslayándose dicha participación en la medida en que el rango normativo del instrumento que se utiliza es un RD y no una ley, y no se exige la aprobación del parlamento para su formulación..

<sup>(2130)</sup> Acuerdo éste que no ha sido publicado y cuya referencia obtenemos de la lectura que incorpora Jiménez de Cisneros Cid en el artículo "La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda" en especial Pág. 235. óp.cít. punto número 12 que establece:

" Medidas de coordinación con las Administraciones territoriales"

La distribución territorial de las ayudas financieras estatales dependerá, dentro del marco de los acuerdos concretos que se establezcan con las comunidades Autónomas y con los Ayuntamientos, de los siguientes factores:

a) el Compromiso presupuestario de las Administraciones Territoriales, que puede traducirse entre otras cosas en:  
I. Inversión en adquisición y urbanización de suelo, financiación de las mismas.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

La aprobación y análisis de los instrumentos que dan lugar al Plan Nacional de Vivienda 1992-1995, se basan en la existencia de abundantes mecanismos de financiación, que exigen la materialización del Plan mediante la celebración de convenios de colaboración<sup>(2132)</sup>, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La articulación normativa del Plan se opera por los Reales Decretos 1668/91, de 15 de noviembre, y 1932/91, de 20 de diciembre.

---

- II. Gastos de expropiación de solares o inmuebles.
  - III. Subvenciones personales a adquirentes o a inquilinos de viviendas protegidas.
  - IV. Participación en las subsidiación de interés de préstamos privilegiados para la construcción o adquisición de viviendas protegidas.
  - V. Aavales a los promotores públicos para la obtención de financiación.
- b) El desarrollo de la ley del Suelo, y entre otros aspectos:
- I. El desarrollo de la Ley del Suelo en los ámbitos de competencia autonómica.
  - II. La revisión de los pilares urbanísticos de acuerdo con el nuevo marco legal.
  - III. La calificación de suelo para viviendas de protección oficial dentro de los planes urbanísticos.
  - IV. El desarrollo de medidas de control eficaces en relación con el cumplimiento de las normas urbanísticas así como en relación con la necesaria devolución de las ayudas públicas para vivienda, en los casos previstos por la normativa.
  - V. El desarrollo de las medidas que garanticen el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de vivienda que hayan sido objeto de ayuda pública".

(2131) Este informe fue elaborado por el Comité de Expertos de Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y vio la Luz en 1992. ("Informe para una nueva política de vivienda" MOPT. 1992). Sobre el mismo se han vertido algunas críticas en particular: López García, M: "Algunos comentarios en torno al informe sobre la vivienda" en *Papeles de Economía*. núm. 50. 1992. Pág. 246 y ss.

(2132) Se pueden destacar entre otros los siguientes: Resolución de 5 de marzo de 1992 (BOE de 1 de abril) de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura que procedió a la publicación del convenio Marco entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ministerio de Obras públicas y Transportes, la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 1 de abril) para Aragón, la de 16 de junio de 1992, (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 23 de julio) para Asturias; la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 1 de abril) para Baleares; la de 5 de marzo de 1992 (BO Canarias de 8 de mayo), para Canarias; la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 14 de mayo para Cantabria, la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 1 de abril para Castilla- La Mancha); la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 1 de abril para Castilla y León; la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 16 de mayo) para Cataluña, la de 5 de marzo de 1992(BOE de abril) para Extremadura, la de 5 de marzo de 1992, (BOE de 24 de octubre para Galicia, la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 14 de mayo) para Madrid, la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 14 de mayo, para Murcia, la de 21 de enero de 1992 (BOE de la Rioja de 17 de marzo) para la Rioja, la de 5 de marzo de 1992 (BOE de 14 de mayo) para Valencia.



El primero, articula un sistema práctico resolutorio de los eventuales conflictos que pudieran producirse en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues el Plan 1992-95, abogó por la puesta en valor de las relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, pieza clave de su elevado cumplimiento como luego veremos.

La crisis económica que se auspiciaba en mediados de 1989 y principios de los 90, marcó el desarrollo del Plan de Vivienda 1992-1995. Lo habían puesto ya de manifiesto los expertos que reuniones en el seno del Ministerio debatían las propuestas a abordar en la materia.

La formalización del plan a través de los Reales Decretos citados, no hizo más que materializar dichas determinaciones. Sin embargo, como el desarrollo autonómico había alcanzado ya cotas significativas, y el Tribunal Constitucional había tenido ya oportunidad de pronunciarse sobre la competencia del Estado en materia de delimitación de actuaciones protegibles incluidas en el plan, el Plan 1992- 95, fue decididamente intervencionista, aún en la conciencia de que para su puesta en marcha necesitaba de la dinámica de convenios tanto con Entidades financieras como con la Comunidades Autónomas<sup>(2133)</sup>. Si algo habían dejado claro los planes anteriores al receso de 1990, fue que hacía falta conveniar la ejecución del plan<sup>(2134)</sup>. Es por ello, que el Plan 1992-1995 se desarrolla paralelamente a los instrumentos autonómicos de ordenación.

---

(2133) Ha señalado con especial importancia el Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas del año 1992 (Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1992. Fundació Carles Pi i Sunyer. d'Estudis Autònomic i Locals. Barcelona 1993, en especial Págs.323 y siguientes. Téngase asimismo en cuenta las referencias proporcionadas en los Informes correspondientes que de carácter periódico y con el mismo objeto publica la fundación):

"La concurrencia del Estado y las Comunidades Autónomas en este ámbito material lleva aparejado el peligro de una descoordinación de sus políticas en detrimento de los Administrados. Para evitar este indeseado efecto, Estado y CCAA han suscrito numerosos convenios con el objeto de abordar conjuntamente la problemática de la vivienda"

(2134) Así se contempla también en los artículos 49 y 50 del Real Decreto 1932/91.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Debe tenerse en cuenta además, que durante su vigencia asistimos a una crisis política de calado que anticipará las elecciones generales a junio de 1993, y aunque el plan-ya puesto en marcha-sigue su curso, lo cierto es que se aprueban importantes disposiciones que afectan al funcionamiento del mercado de la vivienda. Todas ellas de marcado carácter intervencionista en el mercado en la vivienda. Nos referimos a la reforma del Mercado Hipotecario por Ley 2/94 de Subrogación y Modificación de Préstamo Hipotecarios- que trata de compensar la escalada alcista de los tipos hipotecarios, con mecanismos que agilicen el sector; la Ley 19/92 de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria – que busca la canalización del ahorro con destino a la adquisición de patrimonios residenciales en alquiler; la nueva Ley 29/94, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos,- con efectos directos sobre el parque inmobiliario existente, y la aprobación del Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio.

#### *a' Líneas Singulares de intervención durante la vigencia del Plan de Vivienda 1992-1995*

En cuanto a las novedades y principales líneas de intervención contempladas en el Plan, hay que recordar que éste opera en el marco de los convenios con las Comunidades Autónomas suscritos, que establecen un conjunto de ayudas económicas complementarias a las previstas en el Plan Estatal. Es esta una de las principales características del Plan 1992-95, que para su ejecución precisó no sólo el establecimiento de convenios con las Comunidades Autónomas sino la complementaria disposición de recursos<sup>(2135)</sup> por las Comunidades

---

(2135) Pues, la mayoría de las regulaciones nacen como complementarias a las ayudas concedidas por el Estado en el marco del Plan Nacional 1992 - 1995. Expresándolo así el Art. 1ª del Decreto 74/92 de 12 de mayo de Castilla - La Mancha que señala que las ayudas en él regulados tienen "carácter complementario concordante con las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, establecidas por el Real Decreto 1932/91".

Autónomas que llevaron a cabo la clasificación de los municipios en las cuatro áreas homogéneas definidas por el Estado, a los efectos de asignación de módulo aplicable de Vivienda de Protección Oficial<sup>(2136)</sup>.

Además, el Plan 92-95 no distingue, a los efectos del otorgamiento de las ayudas si el promotor es público o privado. Esta dicotómica diferenciación, existente en los planes anteriores, es sustituida en cambio por la elevación en el umbral del nivel de ingresos. De tal forma que si antes se concedían con niveles inferiores a 2.5 el Salario Mínimo Interprofesional, ahora lo serán con niveles inferiores al 5.5 del SMI. Con ello la cobertura de la política de vivienda se extendería a más del 80 por ciento de los hogares españoles. Y es que una de las consecuencias inmediatas del receso económico

---

(2136) Las disposiciones autonómicas que establecen regulación sobre las áreas homogéneas en cumplimiento del RD 1932/91 son: Decreto 62/92 de 14 de abril, por el que se establece la inserción de los municipios en las distintas áreas geográficas homogéneas a los efectos de asignación del módulo estatal, aplicable a Viviendas de Protección Oficial de Andalucía; Orden de 6 de marzo de 1992 de Aragón (con idéntica finalidad que la anterior); Decreto 36/92 de 3 de abril de 1992, de Asturias por el que se regula la concesión de ayudas económicas para las actuaciones protegibles en materia de vivienda. Las áreas geográficas homogéneas se establecen en su artículo 14; Orden de 21 de febrero de 1992, de Baleares sobre áreas geográficas homogéneas 1ª, integrando todos los municipios de la CAIB, a efectos de la determinación del módulo de VPO; Orden de 11 de mayo de 1992, sobre Delimitación de Áreas geográficas Homogéneas; Orden del 21 de febrero de 1992 de Baleares sobre integración de municipios en las áreas geográficas homogéneas; Orden de 11 de mayo de 1992 de Canarias por el que se integran en áreas homogéneas determinados Municipios; Decreto 43/92 de 23 de abril de Cantabria por el que se integran las Áreas geográficas Homogéneas Municipios; Orden de 10 de abril de 1992 de Castilla y León, sobre determinación de áreas geográficas homogéneas; Orden de 26 de marzo de 1992, de Castilla La Mancha, de inclusión de los municipios de la región en las áreas geográficas homogéneas para la aplicación de módulos de las Viviendas de Protección Oficial; Orden de 12 de febrero de 1992, por el que se determinan áreas homogéneas del territorio de Cataluña; Decreto 49/92 de 21 de abril, de Extremadura sobre concesión de subvenciones en materia de adquisición y promoción de VPO; Orden de 20 de marzo de 1992, de Galicia por la que se determinan las áreas geográficas aplicables a las operaciones de promoción y adquisición de Viviendas de Protección Oficial; Orden de 2 de marzo de 1992 de Madrid, sobre modificaciones de la inserción de las áreas geográficas homogéneas; Decreto 48/92 de 7 de mayo de Murcia, por el que se regulan las actuaciones protegibles; Decreto 16/92 de 7 de mayo sobre ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda; Decreto 55/92 de 30 de marzo, de la Comunidad Valenciana sobre ayudas económicas directas del Plan 1992-95, y las áreas geográficas.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

experimentado a partir de 1990, es que la vivienda se percibe para el conjunto de la población como una prioridad de cualquier política pública y ello, por el enorme esfuerzo económico que supone para la unidad familiar su adquisición. No obstante lo cual, durante la vigencia del plan 1992-95, este pasó del máximo de 55.59 por ciento en 1991, a situarse en el 33.54 por ciento en 1994<sup>(2137)</sup>.

Respecto a las modificaciones introducidas respecto a la financiación de actuaciones, se sigue en la dinámica de fomento constructivo de Vivienda de Protección Oficial, suprimiéndose la restricción a Promotores Públicos de las viviendas en régimen especial, de tal suerte que cualquier actuación destinada a adquirente con ingresos familiares inferiores al 2.5 veces el SMI podría ser calificada como de Protección Oficial.

En relación a la calidad de las viviendas, Decreto 38/92 de 3 de abril, - norma muy breve - introdujo tres precisiones en relación con la acreditación de los laboratorios para el control de la calidad de las edificaciones. Se reitera que la acreditación se llevará a cabo conforme al proceso aprobado por una comisión mixta mediante Real Decreto 1230/89 también aplicable a los laboratorios privados, señala que el mencionado Decreto se hace extensible a la acreditación de laboratorios para el control de la calidad y de las obras públicas en la áreas comunes a ambos procesos productivos, y finalmente, otorga competencia para la acreditación a la Dirección General de Obras Públicas.

Si problemático resultaba el acceso a la vivienda en propiedad, en 1990, dada la correlación existente entre lo que una unidad familiar debía destinar a la compra de la vivienda y el coste efectivo de ésta, la respuesta de los Bancos, será poner límite a la capacidad de endeudamiento, en un contexto en el que había sido aprobada la nueva

---

(2137) Sobre este particular puede verse: Sánchez Martínez, op. cit. Págs. 159 y ss.

regulación del sector Hipotecario, por Ley 2/94 de Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios<sup>(2138)</sup>, a lo que hay que unir la nueva Ley 19/92 sobre Régimen de Sociedades y Fondos, de Inversión Inmobiliaria. Y ello complementado por la nueva regulación de la otra modalidad de acceso, el arrendamiento de Viviendas. No en vano, en 1994 se aprueba la Ley 29/94 de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos, todo ello, como exponíamos, en la vigencia de la Ley 8/90 del a Ley del Suelo y su Texto Refundido de 1992, que establece un marco normativo de las actuaciones urbanísticas, que sirve como referencia para todas la actuaciones autonómicas en la materia.

El Plan de Vivienda 1992-1995 fue exitoso en su cumplimiento y determinaciones<sup>(2139)</sup>. Las previsiones de construcción se cumplieron<sup>(2140)</sup> y la dinámica de descentralización administrativa en

---

(2138) La capacidad límite de Endeudamiento para el otorgamiento de un Crédito Hipotecario se evalúa por el Banco siguiendo la regla mantenida por todas las entidades financieras, respetuosa con el Art. 3 de la Orden de 5-5-94 sobre Transparencias de las Condiciones Financieras en los Préstamos Hipotecarios (modificado por el Real Decreto 6/2000, de 23 de junio), según el cual, los Bancos y Cajas de Ahorros tienen la obligación de entregar un folleto informativo sobre las condiciones de los mismos. Respecto del volumen de endeudamiento: el importe que concede la entidad financiera como nominal del préstamo es, con carácter general, el del 80% del valor de tasación. Este valor no tiene por que coincidir con el valor de la compraventa (puede ser superior, inferior o similar). El importe del préstamo podría alcanzar el 100% del valor de la vivienda pero en dicho caso la entidad financiera solicitará, salvo en casos muy concretos, aval por el restante 20%. Además, respecto de la capacidad de pago del prestatario. Esta cuestión es tanto o más importante que la propia garantía hipotecaria (las entidades financieras no suelen permitir que el endeudamiento por la adquisición de la vivienda supere el 30 o el 40 % de la renta anual líquida de la unidad familiar).

(2139) Cristina Narbona a la sazón en el momento Directora General para la Vivienda y la Arquitectura, afirmaríá:

“Teniendo en cuenta que el compromiso asumido en esta materia por el Gobierno el pasado mes de mayo fue el de alcanzar una cifra de ayudas de 460.000 familias en el periodo 1991- 1995, puede afirmarse que se está cumpliendo, dadas las cifras ya estimadas para 1991 y las algo mas de 400.000 actuaciones de vivienda protegida prevista en el plan 1992-1995”.

(2140) El plan tuvo un cumplimiento elevado. Se preveían la construcción de 400.000 viviendas.

El resultado fue el siguiente:

Tabla núm. 23 : Grado de Cumplimiento del Plan 1992-1995 Número de Viviendas previstas y construidas

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

favor de las Comunidades Autónomas para la gestión de aspectos complementarios del desarrollo del Plan proporcionó un elemento imprescindible para la vertebración de la política económica emprendida. Así, a golpe de Decreto autonómico imbuido en diseño propio, incluido con frecuencia en la planificación de la Comunidad Autónoma y a fuerza de convenio interadministrativos, se operó la materialización de importante número de actuaciones. Hay que decir por tanto, que el cumplimiento del Plan Nacional debió mucho a la concertación económica con las Comunidades Autónomas <sup>(2141)</sup>.

Ya que este plan se encontró con la operativa descentralización en la materia por las Comunidades Autónomas, que supuso en las determinaciones del período precedente el idóneo caldo de cultivo para ensayar sus orientaciones en la materia. De ahí, que el éxito del plan fuera debido a la importante batería de convenios de colaboración y actuaciones concertadas que fue capaz de articular.

La principal característica pues de este Plan es que en sucesión de continuidad con las medidas adoptadas en los planes precedentes en esta ocasión, el Plan asume el reto de salvar una crisis económica, con incidencia significativa de las políticas de suelo desarrolladas por las

	OBJETIVOS INICIALES	RESULTADOS	% VARIACIÓN
<b>Viviendas de Protección Oficial</b>	255,068	310.887	121,9
<b>VPO Régimen general</b>	196,097	230.382	117,5
<b>VPO Régimen especial</b>	58,971	80.505	136.5
<b>Viviendas precio tasado</b>	91.265	131.324	143,9
<b>Rehabilitación</b>	54.450	47.920	88
<b>Total Viviendas</b>	400.783	490.131	122,3
<b>Suelo</b>	93.326	103.443	110.8
<b>Total</b>	494.109	593.374	120.1

Fuente: MOTMA.

<sup>(2141)</sup> Carreras Fernández, M. B: "Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda." en Ciudad y territorio. Estudios Territoriales. Núm. 99. Primavera de 1994. Vol. II. Tercera época. Págs. 9 - 17.

comunidades Autónomas en la materia, en la que las actuaciones previstas en el plan no pueden más que imbricarse en la dinámica del conjunto de intervenciones administrativas que se están operando en ese momento y que lleva a la formulación de declaraciones programáticas, y a la consecución de un número de actuaciones constructivas, que se presentan como la actuación estelar del plan<sup>(2142)</sup>. Éxito, pues constructivo del plan y cumplimiento de sus previsiones que no significan en ningún caso, reducción del precio de la vivienda, ni resolución del problema. Así, de las 494.109 actuaciones previstas por el plan para el cuatrienio, comprendiendo actuaciones en Viviendas de Protección Oficial, Viviendas de precio tasado y operaciones de rehabilitación, se llevaron a cabo, según el propio Ministerio, 593.374 actuaciones, lo que suponen un grado de cumplimiento del 120,1%.

### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia del Plan 1992-95*

Sin perjuicio de los convenios firmados con las Comunidades Autónomas y de las disposiciones autonómicas ya referenciadas respecto de la ejecución del plan, durante la vigencia de este plan tiene lugar una producción normativa autonómica que busca conjugar los diseños estatales con sus propios diseños edificatorios.

Así, en su ámbito de desarrollo, la producción normativa autonómica, permitió el establecimiento del régimen del procedimiento de adjudicación de las ayudas<sup>(2143)</sup>, o el establecimiento de medidas

---

<sup>(2142)</sup> Víd. En este sentido el informe del comité de Expertos sobre Vivienda V90, que coordinado por Leal Maldonado publica el Ministerio de Obras Públicas tratando de reconducir las dificultades derivadas de la aplicación de los anteriores planes.

<sup>(2143)</sup> Entendidas estas como la entrega de un porcentaje del precio de la venta, adjudicación, valor de la edificación, sumado al del suelo, y presupuesto protegible según los casos. Así, en Extremadura por Decreto 49/92 de 21 de abril se otorgan subvenciones a la adquisición de Vivienda de Protección Oficial. Otras Comunidades Autónomas subvencionan un amplio elenco de actuaciones; adquisición, rehabilitación, promoción, mejora., como es el caso de la Rioja Mediante Decreto 16/92.

En Andalucía se desarrolla el Decreto 119/92 de 7 de julio de la Junta de Andalucía, que establece un amplio abanico de ayudas económicas. que comprenden entre otras la construcción de Vivienda de Protección Oficial

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

respecto de la autoconstrucción<sup>(2144)</sup>, o del procedimiento para la declaración de las actuaciones protegibles<sup>(2145)</sup>.

En Aragón, durante el cuatrienio 1992-1995, el Decreto 15/92 contempló el conjunto de ayudas aplicables en continuidad con las

---

asumida directamente por la Consejería de Obras Públicas y transportes o llevada a cabo mediante conciertos con los Ayuntamientos o promotores públicos, y por otro, la promoción pública de viviendas de nueva planta y rehabilitaciones que revista un interés social, arquitectónico o urbanísticos específico. Existen también otras normas que recogen el procedimiento de adjudicación de las ayudas. Entre otras, destaca el Decreto Gallego 89/92 de 26 de marzo que con un amplio contenido comprende el precio de venta o renta de arrendamiento de las viviendas así como la financiación de los mismos; el proceso de selección de beneficiarios y adjudicación, según sus necesidades económicas un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración a ejercer una determinadas cesiones o enajenaciones de la vivienda; la penalidad en caso de falseamiento de datos, y la revisión de adjudicaciones.

Otras normativas de carácter autonómico establecen un ámbito más reducido, concentrado en el proceso de adjudicación de la vivienda. Entre ellas, se cita el Decreto Balear 16/92 de 13 de febrero que además crea un registro de solicitudes de viviendas sociales, el cual actualizándose con motivo de cada oferta de vivienda pública, constituirá la base de datos de la demanda de vivienda social y servirá para informar al gobierno autonómico en la elaboración de los planes y programas de actuaciones.

(2144) En lo que se refiere a la autoconstrucción, implica ésta la facilidad para construir la propia vivienda habitual. Durante 1992 se produce alguna normativa sobre autoconstrucción así específicamente el Decreto 107/92 de 30 de abril, se exige en esta disposición que el autoconstructor aporte el suelo donde haya de realizarse la autoconstrucción.

En Canarias se aprueba el Decreto 146/92 de 11 de septiembre que si bien no mantiene esta exigencia con respecto al suelo establece una serie de ayudas, a la autoconstrucción préstamos y subvenciones para facilitar la adquisición de suelo destinado a la misma. Se exige únicamente que la construcción se asiente en suelo calificado como urbano, y calificado para ese fin por el ayuntamiento y con los servicios mínimos para ser considerado solar. Se determinan a través de las normas de autoconstrucción algunas características básicas de las viviendas así se refieren como características específicas la alturas de las viviendas, la superficie máxima que corresponde, contemplándose el supuesto de cooperativa de autoconstructores

(2145) Decreto Andaluz 120/92 de 7 de julio de la Junta de Andalucía que regula también el procedimiento para la declaración por la Comunidad Autónoma de las actuaciones protegibles señaladas en la normativa del Estado.



determinaciones del Plan Nacional coincidente con ese período modificado por Decreto 32/95 de 7 de marzo.

En la Rioja, las medidas del Plan se instrumentaron por Decreto 16/92 respecto del Plan de vivienda 1992-1995<sup>(2146)</sup>, que en sucesión de continuidad con los desarrollos anteriores en esta comunidad Autónoma previó ayudas directas a las viviendas, complementarias del Plan Estatal.

En Cataluña, la instrumentación del Plan, operó la aprobación del Decreto Catalán 54/92 de 10 de Febrero que establece convenio a través del cual la Comunidad Autónoma asume una obligación de gestión de las ayudas estatales, cuyo número se encuentra limitado en el propio convenio. Por su parte, el Estado acepta hacerse cargo del importe de las ayudas concedidas y subvencionar la implantación y mantenimiento de las oficinas para la gestión y asesoramiento de la rehabilitación. El convenio prevé la creación de una comisión de seguimiento del mismo: para un recíproco intercambio de información, el establecimiento de una Comisión Bilateral de seguimiento, para verificar el cumplimiento y una comisión multilateral de coordinación de vivienda que analizará la evolución del plan.

En Cantabria, la puesta en marcha del Plan 1992-1995, llevo aparejada la firma del Decreto 49/92 de 28 de mayo, desarrolla convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma que define unas líneas de financiación complementarias definidas por Cantabria.

En Canarias, el Decreto 723/93 de 8 de octubre, por el que se regula la Concesión y el Procedimiento para su otorgamiento de subvenciones destinadas a la adquisición o habilitación de suelo, para la promoción de Viviendas de Protección Oficial en Régimen Especial. enmarca los contenidos del II Plan Canario de Vivienda para el cuatrienio 1992-1995, en el que se encuentra el programa de suelo,

---

<sup>(2146)</sup> Normativa complementada por Decreto 55/93 de 16 de diciembre, respecto de los criterios de adjudicación de cupo, tramitación y ayudas para acceso a las Viviendas de precio tasado. (BOR de 21 de diciembre de 1993). Norma cuyo ámbito de actuación se amplió por Decreto 12/94 de 24 de febrero (BOR de 3 de marzo de 1994). Así como Decreto 72/94 respecto del conjunto de ayudas para las Viviendas de precio tasado.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

considerado como prioritario y cuyo fin es facilitar el suelo preciso para satisfacer los objetivos contemplados en el citado Plan. Ello hace preciso establecer el instrumento normativo adecuado para regular la concesión y el procedimiento de ayudas económicas que la Comunidad Autónoma destina a los alquileres de suelo para la promoción de viviendas en régimen Especial o que siendo titulares del mismo lo destinen a tal fin <sup>(2147)</sup>.

En Andalucía, el Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) 1991-1994 contempló en su capítulo octavo, las que fueran medidas de actuación en la materia. La imbricación del Plan con la planificación Estatal de Vivienda se puso de manifiesto al contemplar el PADE que la actuación autonómica se concretaría bien por el desarrollo de prestaciones singulares propias o articuladas con el Estado. Destacan no obstante en sus determinaciones el Plan económico al considerar entre los objetivos de la política de Vivienda: “c) Hacer acordes todos los objetivos con una política de respeto y mejora de la calidad medioambiental y de preservación y conservación de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma”.

Respecto de las previsiones constructivas la norma hacía mención a la construcción de 29.000 viviendas a través de programas de construcción de viviendas de promoción pública directa, de viviendas terminadas y/o prefabricadas; de construcción de viviendas de promoción pública mediante convenios de gestión con Ayuntamientos y Entes Municipales; de construcción de viviendas en régimen de autoconstrucción mediante convenios con ayuntamientos y de construcción de Viviendas mediante subvenciones a Ayuntamientos y Entes Municipales.

---

<sup>(2147)</sup> Podía verse entonces sobre la regulación del suelo: Cabello de los Cobos y Mancha; *Régimen Jurídico del Suelo en Canarias*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales. Madrid. 1991.

En el mismo sentido, se preveían la iniciación de 23.000 actuaciones de rehabilitación pública de viviendas distribuidas en tres programas; 1) El programa de actuaciones singulares en materia de Vivienda; 2) Rehabilitación en Municipios de actuación preferente según el Decreto 238/95 y Rehabilitación de Viviendas mediante subvenciones a Ayuntamientos y Entes Municipales. Así las Administraciones Locales actuarían en el ámbito de este plan como gestores de la política autonómica.

El Primer Plan de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, enunciado ya al examinar el Plan Nacional de Vivienda 1992 - 1995, tuvo igual duración que el Nacional y diferente instrumentación jurídica. Así el Decreto 119/92, de 7 de Julio, sobre régimen de financiación de actuaciones del sector público y protegido del Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995. La vertebración de este instrumento con el Plan Nacional ya aprobado la contempla la Exposición de Motivos de la norma al decir:

“El Plan Andaluz de Vivienda no nace con un carácter exclusivo de texto complementario al Real Decreto 1932/91, de 20 de diciembre, sino como el documento que contiene una estrategia determinada y unos objetivos explícitos, integrando las aportaciones del Estado junto a sus propias actuaciones, de acuerdo con los objetivos definidos, asumiendo la distribución territorial e todas las actuaciones, así como la integración de la Administración local implicada, mediante los mecanismos que el mismo Plan diseña”.

Así el I Plan de Vivienda y Suelo de la Comunidad Autónoma Andaluza distinguió: Sector Público financiado prioritariamente con cargo a los Presupuestos de la Junta de Andalucía, y Sector Protegido integrado por un conjunto de programas de vivienda de promoción y financiación privada pero con ayudas públicas.

### El Sector Público comprendía:

- Promoción Pública de viviendas de nueva planta
- Autoconstrucción de Viviendas

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

- Actuaciones singulares de vivienda
- Régimen especial de promoción pública en alquiler.

El Sector Protegido por su parte estaba integrado por:

- Promoción de Viviendas de protección oficial en régimen especial de financiación autonómica
- Promoción de viviendas de protección oficial en régimen especial y general
- Rehabilitación Autonómica.

Ya se tratase actuaciones comprendidas en uno u otro sector el Plan incorporaba además la existencia Convenios - Programas y Convenios -Marco para su gestión.

La terminología utilizada por el Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995, permitiría clarificar el grado de intervención administrativa en la materia así como la posición de la Administración Autonómica como promotora de Vivienda. Así bajo el rótulo Sector Público de la Vivienda, se incluían las intervenciones de promoción pública financiadas en su integridad por la Comunidad Autónoma (como era el caso de las Viviendas de nueva planta <sup>(2148)</sup>, o las actuaciones singulares). La norma incluyó también en el ámbito de la promoción pública de Vivienda la autoconstrucción que había sido ya objeto de atención particularizada por Decreto 120/88 de 23 de marzo y cuyo antecedente inmediato se encontraba en Plan de Desarrollo Económico 1984-1986. El Plan remitía para su regulación a las “normas propias de la autoconstrucción”, haciendo solamente constar que la autoconstrucción suponía la promoción Pública de viviendas construidas por los propios usuarios y que las actuaciones de autoconstrucción debían llevarse a cabo en cooperación con los Ayuntamientos interesados en el marco de las

---

(2148) Artículo 5 del Decreto.

correspondientes programaciones de Vivienda y mediante los correspondientes convenios de ejecución <sup>(2149)</sup>.

Como quiera que la cuestión tenga entidad propia e implicaciones importantes con la aplicación de la legislación urbanística dedicaremos a ella un tratamiento particularizado.

En todo caso, sirva aquí la previsión de que para el Plan de vivienda andaluz el autoconstructor no es autopromotor, sino que en todo caso la promoción de este tipo de viviendas debe ser pública <sup>(2150)</sup>.

Respecto de las actuaciones singulares comprendidas en el Plan estas comprendían tanto de viviendas de nueva planta como de Rehabilitación<sup>(2151)</sup>. La norma permitía deslindar ésta actuaciones por concurrir en ella un interés social, arquitectónico o urbanístico específico. Entre las actuaciones se comprendían:

- Obras de rehabilitación o mejora de las condiciones físicas o de habitabilidad de las Viviendas.
- Obras que se integren en operaciones de remodelación, reforma interior, rehabilitación de tramas urbanas consolidadas o intervención en centros históricos.
- Actuaciones que tengan como fin atender las necesidades de colectivos específicos objeto de especial protección o la permanencia de vecindarios tradicionales en zonas o barrios concretos de núcleos urbanos.

Paralelamente a lo anterior, las actuaciones incluibles en la Rehabilitación de vivienda deben incorporar también aquellas

---

<sup>(2149)</sup> Artículo 10.2 del Decreto 119/92.

<sup>(2150)</sup> Lo que significa la apuesta por el fomento de la Autoconstrucción, desvirtuando y rediciendo la figura respecto de una autopromoción y autofinanciación, que la Administración Pública debe encauzar para imbricar en el contexto de Las restantes actuaciones sobre vivienda y suelo.

<sup>(2151)</sup> Así, en el seno de las determinaciones del Plan Estatal y en el desarrollo de las previsiones autonómicas se aprueba el Decreto 63/92 de 14 de abril sobre subvenciones para la rehabilitación de vivienda.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

relacionadas con las patologías edificatorias que exigen intervención administrativa. Este es el caso de la aluminosis. Patología edificatoria derivada de la utilización de cemento aluminoso en viviendas construidas entre 1950 y 1975, que origina Convenios de Cooperación con la Administración del Estado y con las Administraciones Locales y que ha motivado la elaboración de disposiciones específicas no integradas en los Planes de Vivienda, sino que demandan una respuesta específica al problema incorporando también la correspondiente línea de financiación<sup>(2152)</sup>.

---

<sup>(2152)</sup> Así: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Diputación General de Aragón para la rehabilitación de viviendas afectadas por aluminosis en el período 1993-1994, con la complementaria referencia en ese período de Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Consejería de Política territorial de la comunidad Autónoma de Madrid. para la rehabilitación de viviendas afectadas por aluminosis, para el período 1993-1994 (Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 31 de mayo de 1993). El Decreto regula los requisitos, procedimiento y competencia para el otorgamiento de las correspondientes subvenciones. O disposiciones autonómicas propias: Comunidad Canaria en este sentido el Decreto 2/91 de 10 de enero sobre el programa de reposición de las viviendas afectadas por aluminosis; Decreto 50/92 de 30 de Julio sobre rehabilitación de Viviendas afectadas por aluminosis en las Islas Baleares (BOLETIN ILLES BALEARS 15-08-1992) .Norma derogada por Decreto 129/95 de 9 de noviembre sobre rehabilitación de Viviendas afectadas por aluminosis en Baleares. Igualmente la Ley 5/96 de 31 de mayo de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1996 estableció como ampliables los créditos contemplados en la Sección 13, Servicio 20, Programas 431.1 y 432.3, destinados a las ayudas complementarias de los Planes Cuatrienales de Viviendas 1992-1995 y 1996-1999, y al Convenio con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente para afrontar el problema de la aluminosis en Aragón; en el caso de la Comunidad Valenciana complementariamente a los convenios de colaboración con el Estado se adoptó específica previsión fiscal en la Ley 12 /97 de 23 de diciembre de Tasas de la Generalitat Valenciana. Al decir:

“Están exentas del pago de esta tasa:

...3. Los titulares de las viviendas afectadas de aluminosis o que hayan sufrido los efectos de una catástrofe pública, siempre que, tanto en uno como en otro caso, dichas viviendas no se hallen acogidas a una actuación protegida”.

**e) El Plan de Vivienda 1996 -1999: las medidas provisionales**

Los contenidos que incorporaba el Plan Nacional de Vivienda de 1996 -1999 habían sido preformulados en el debate surgido en el seno del congreso de los Diputados en sesión de 29 de noviembre de 1995<sup>(2153)</sup>.

La determinación de las modificaciones introducidas para el período 1996-1999 en el mercado de la vivienda, se desvirtúa en alguna medida al ritmo que surgen figuras de Planificación Económicas para el sector, en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Siendo precisa una inicial coordinación entre las determinaciones del Plan Nacional y los planes autonómicos, siendo conscientes de la vinculación de ambas figuras con la planificación económica General. A nivel Nacional, el instrumento que permite definir las actuaciones protegible durante el nuevo período es el Real Decreto 2190/95 de 28 de diciembre. Esta norma no obstante se verá condicionada en su grado de ejecución por la modificación del escenario político que tiene lugar en 1996, cuando asciende el partido popular al poder. Cuestión ésta que motiva que llegando al ecuador de este plan, se presente como imperiosa la necesidad de reformular las determinaciones del plan nacional, operándose formulación de nuevo instrumento para abarcar el período 1998-2001, con lo que este plan queda por la operativa política del momento desactivado.

*a' Líneas Singulares de Intervención del Plan de Vivienda 1996-1999*

No obstante lo cual, el Real Decreto 2190/95, había definido lo que fueran actuaciones protegibles del plan<sup>(2154)</sup>, con exclusión de dos

---

<sup>(2153)</sup> Debate instado por la interpelación Urgente formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el congreso sobre Política de vivienda, en concreto por el Sr. Ortiz González, estando próxima el período de cumplimiento del plan de vivienda 1992-1995 .interpelación que provoca la respuesta detallada del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente Sr. Borrel Fontelles sobre la formulación entonces de la política de vivienda.

<sup>(2154)</sup> Así descritas en el Art. 1 del Real Decreto:  
"a) Promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de las viviendas de protección oficial de nueva construcción.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

supuestos específicos: las actuaciones de promoción, gestión, cesión y rehabilitación por el Estado de Viviendas de Protección Oficial de interés general, rigiéndose estas por sus normas específicas.

Lo que lleva a plantear el sentido del concepto de interés general, y de "actuación", "protegible". Así, el legislador ha utilizado la expresión regularmente para referirse a actuaciones realizadas en materia de suelo o vivienda, y en alguna especial mención en torno a operaciones territoriales de rehabilitación materializadas en convenios de colaboración del Ministerio competente con las Comunidades Autónomas afectadas<sup>(2155)</sup>.

La expresión del principio de colaboración en la formulación del Plan de Vivienda se pone de manifiesto mediante la existencia de los convenios de colaboración celebrados<sup>(2156)</sup> al igual que sucediera en la materialización del Plan 1992-1995.

- 
- b) La adquisición, a precio tasado, de otras viviendas.
  - c) La rehabilitación de viviendas, de edificios y de áreas urbanas en proceso de degradación, así como la adecuación del equipamiento comunitario primario.
  - d) La promoción de viviendas calificadas como de promoción pública, en colaboración con las Comunidades Autónomas.
  - e) La urbanización del suelo para su inmediata calificación y la adquisición onerosa de aquél para su inmediata urbanización, o para formación de patrimonios públicos de suelo, en todos los casos con destino preferente a la promoción de viviendas de protección oficial".

<sup>(2155)</sup> Sirva de ejemplo significativo si bien de escasa significación general el Convenio de Colaboración publicado en el BOE de 22 de junio de 1995, Pág. 18.848, de la Comunidad Valenciana con el Ministerio de Obras públicas y Medio Ambiente para las actuaciones de rehabilitación del Centro Histórico de Valencia denominada "Ciutat Vella" al amparo del Real Decreto 726/93 de 14 de mayo de 1993, y lo acordados en período similar con la Comunidad Autónoma Andaluza y Madrid.

<sup>(2156)</sup> Resolución de la Dirección General de la Vivienda , el Urbanismo y la Arquitectura de 8 de abril de 1996, para Andalucía (BOE de 30 de abril), para Aragón (BOE de 2 de mayo ) para Asturias (BOE de 4 de mayo) para Canarias(BOE de 8 de mayo), para Cantabria (BOE de 8 de mayo) para Castilla-La Mancha (BOE de 10 de mayo) para Castilla y León (BOE de 8 de mayo, para Cataluña (BOE de 10 de mayo); para Extremadura (BOE de 10 de mayo) para Galicia (BOE de 10 de mayo) para Islas Baleares (BOE de 10 de mayo) para la Rioja (BOE de 10 de mayo) para Madrid (BOE de 10 de mayo),

En otro orden de ideas, la exigencia de la celebración de los correspondientes convenios bilaterales se concreta en la redacción del Art. 50 del Real Decreto 1932/91 de 20 de diciembre, que viene a dar cobertura normativa a los distintos acuerdos y convenios que habían ya realizado las Comunidades Autónomas con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la ejecución de los diferentes programas de actuación en materia de Vivienda, en relación al Real Decreto 2190/95 de 28 de diciembre, referenciado en el artículo 61 del mismo.

El establecimiento de adecuadas técnicas de intervención en la materia es objeto del Art. 3.1 del Real Decreto que sitúa entre ellas el préstamo cualificado, la subsidiación de intereses, y las subvenciones. En el préstamo cualificado nos encontramos con un préstamo que no es el del mercado sino un tipo establecido por la Administración más bajo que aquél.

Además, el Real Decreto 2028/95 de 22 de diciembre, establece las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de Viviendas de Protección Oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los Planes Estatales de Vivienda. En la coyuntura económica en 1996 se operó una reducción de los tipos de interés, lo que incentivó la demanda de vivienda, sin embargo el cambio de signo político, como veíamos, dota al plan de cierta provisionalidad, en la medida en que este no llega a culminarse y en 1998 se plantea la elaboración de otro distinto. Ha señalado Sánchez Martínez, M. T.<sup>(2157)</sup> que sólo durante 1998, se firmaron convenios entre el gobierno y las entidades financieras por una cuantía de 263.500 millones de pesetas, para un total de 51.917 actuaciones.

---

para Murcia (BOE de 10 de mayo) , para Valencia (BOE de 10 mayo).

<sup>(2157)</sup> Op. Cít. Págs. 166.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

#### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia del Plan 1996 - 1999*

Los desarrollos autonómicos que tienen lugar durante la vigencia de este plan, son: o bien consecuencia de los convenios firmados para la puesta en marcha del plan estatal, o bien diseños autonómicos diferenciados que se apoyan en la legislación autonómica propia sobre vivienda, en distintas categorías de protección y en planes cuya proyección temporal se escapa de la temporalización estatal.

Así, en Aragón, durante la vigencia del Plan Estatal de Vivienda 1996-99, se aprobó el Decreto 71/1996, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón sobre el Plan de Vivienda 1996-1999 autonómico, modificado por el Decreto 21/1998, de 27 de enero.

En Madrid, la aprobación de una legislación propia en la materia fue precedida de la formulación del Plan de la Comunidad de Madrid 1997-2000. Plan que se instrumentó por Decreto 43/97 de 13 de marzo sobre Régimen Jurídico de las Ayudas en materia de Vivienda con Protección Pública y Rehabilitación con Protección Pública del Plan de Vivienda 1987-2000<sup>(2158)</sup>.

---

(2158) Esta norma fue objeto de posterior regulación por Decreto 24/98 de 12 de febrero. Las disposiciones de desarrollo de este plan la integraron: Decreto 228/98 de 30 de diciembre por la que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de vivienda con Protección Pública y rehabilitación con Protección Pública del Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000, con las modificaciones que introdujo la redacción del artículo 31 del Decreto 262/98 de 29 de Julio ; Orden de 26 de enero de 1999, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes por la que se establece el valor del coeficiente corrector aplicable a los ingresos familiares determinantes del derecho a la financiación cualificada a las Viviendas con Protección Pública y a la rehabilitación con Protección Pública,; Orden de 11 de febrero de 1999, por la que se establecen los precios máximos de venta de las Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid; Orden de 18 de mayo de 1999, reguladora de las bases para la concesión de las financiación cualificada prevista en el Decreto 228/98 de 30 de diciembre por el que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de Vivienda con Protección Pública y Rehabilitación con Protección Pública del Plan de Vivienda 1997-2000, y Orden de 13 de septiembre de 1999, por la que se establece el sistema de financiación cualificada a la vivienda con protección Pública aplicable a las promociones que resultaron adjudicatarias de suelo de determinados consorcios urbanísticos. Además, el régimen del acceso a

En 1998, se creó por Ley 16/1998, de 27 de octubre, el Instituto de Realojamiento e Integración Social, que traía causa en la experiencia acumulada por Consorcio para el Realojamiento de la población marginada de Madrid. La experiencia positiva en cuanto sus resultados, se ha desarrollado de forma complementaria a las actuaciones del Plan de Vivienda Autonómico.

En Extremadura, tras la aprobación de la primera disposición sobre vivienda, los años que van de 1996 a 1999 se pone en marcha un plan de autopromoción de vivienda, que incentiva la construcción. Lo que ha permitido a esta Comunidad contar con un marco normativo completo en la materia.

En Castilla-La Mancha, se inició en 1997 un programa de viviendas para jóvenes que incorporó la promoción de estudios y apartamentos de entre 45 y 55 metros cuadrados en régimen de alquiler, reservándose además un cupo mínimo del 25% de las viviendas de promoción pública para jóvenes.

En Canarias, un reciente estudio realizado en la Comunidad Autónoma ha revelado la preferencia por la adquisición de vivienda protegida en las ciudades en contraposición con lo que sucede en el medio rural. Si bien con la edad, la tendencia se matiza, a favor de la adquisición de vivienda libre y no protegida<sup>(2159)</sup>. Canarias que fue pionera en la regulación de la materia, lo ha sido también por las propuestas incorporadas en materia de vivienda tuteladas. Así merece destacar el proyecto para la puesta en marcha de vivienda tuteladas de 29 de mayo de 1997, orientadas no solo a los mayores sino a los menores mediante la creación de hogares funcionales y residencias autogestionadas.

---

Viviendas de Promoción Pública, se ha regulado por Decreto 195/2000 de 31 de Agosto. (B.O.C.M. de 4 de Septiembre de 2000)

<sup>(2159)</sup> Conclusiones del estudio que lleva por título: “Vivienda de protección Oficial o libre, una caracterización de la elección de los individuos en el ámbito canario”. (Barrios García; Rodríguez Hernández, J. En. Departamento de Economía Aplicada Universidad de la Laguna).

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

En Andalucía, en la vigencia del plan estatal 1996-1999, tiene lugar, la elaboración del II Plan<sup>(2160)</sup> de Vivienda y Suelo de la Comunidad Autónoma, anunciado ya en el mes de julio de 1995, por la propia junta de Andalucía<sup>(2161)</sup>, que permite su inclusión en el marzo de la ordenación económica general, y admite ser entendido a la luz de la importante referencia proporcionada por el Pacto Andalúz por el Empleo y la Actividad Productiva de 13 de Febrero de 1995<sup>(2162)</sup>. Pacto que permite incorporar no sólo las referencias de planificación de viviendas, sino incluso los parámetros del desarrollo económico y las indicaciones a cerca del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía.

Los desarrollos normativos que permitan preverse como consecuencia del Plan de vivienda encuentran un marco de referencia entre otros por la Orden de 2 de julio de 1996<sup>(2163)</sup> que distribuye territorialmente las actuaciones previstas en el II Plan Andalúz de vivienda y suelo y se determinan su número máximo por municipio y tamaño de cada actuación.

Los contenidos del Plan de Vivienda 1996/99, ascienden a un total de 35.000 actuaciones que se distribuyen territorialmente por provincias<sup>(2164)</sup>. El Art. 2 de la Orden señala que el límite máximo de las actuaciones de suelo por municipio y tamaño de las mismas, en vivienda de protección pública programada para su inicio en cada uno de los dos cuatrienios 1996-1999, y 2000-2003 se debe adecuar a los requisitos de viabilidad contenidos en las disposiciones reguladores del régimen e actuaciones protegibles en materia de suelo<sup>(2165)</sup>.

---

(2160) Aprobado en el Decreto 16/96 de 23 de Enero de 1996, núm. 36 de 21 de marzo.

(2161) BOJA de 8 de julio de 1995, núm. 97.

(2162) BOJA de 8 de julio de 1995.

(2163) BOJA de 20 de julio de 1996, núm. 83.

(2164) Art. 1 de la Orden de 2 de julio de 1996 citada.

(2165) Determinándose dicha normativa en función de las previsiones de la

Sin embargo se establece un límite a ésta regulación señalándose que no podrá superarse el límite del 4% de viviendas principales de dicho municipio del último censo oficial de viviendas.

Con posterioridad a esta norma, la Orden de 19 de julio de 1996<sup>(2166)</sup> establece el procedimiento para la calificación y concesión de ayudas a las actuaciones protegibles en el marco del II Plan Andalúz de vivienda y suelo.

Relevante resulta asimismo la distribución de los Municipios en atención a las áreas geográficas homogéneas a efectos de modulo de venta de las viviendas, operándose la diferenciación entre tres áreas geográficas diferenciada. El Plan prevé la existencia de una serie de instrumentos de concertación y de gestión, como sean: el programa de vivienda y suelo residencial; los planes concertados de vivienda y suelo residencial; los convenios programa; los convenios marco; los convenios de ejecución; los convenios de cesión de la gestión; la Comisión de Coordinación del Plan y la Comisión de Seguimiento del Plan.

---

evolución de la población y las viviendas principales, la demanda de las viviendas de protección pública y oferta de suelo existente.(incorporar referencia de normativa sobre actuaciones protegibles en materia de suelo)

(2166) BOJA de 6 de agosto de 1996, núm.90. A ello hay que añadir: la Orden de 2 de agosto de 1996 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes se refiere al Desarrollo y la tramitación de los distintos programas del II Plan Andalúz de Vivienda y Suelo para 1996-99 (BOJA de 31 de agosto de 1996, núm. 100).

En el contenido de esta Orden, destaca el concepto de vivienda rural de localización aislada, mediante la definición de las actuaciones previsibles.

Señala el Art. 90 de la misma:

"Las actuaciones de mejora de la vivienda rural en localización aislada se desarrollarán en tres líneas: - Instalación de energía eléctrica de origen fotovoltaico en aquellas viviendas que no estuvieran electrificadas; - Abastecimiento individualizado de agua a las viviendas que carezcan de este servicio, mediante la aplicación de la energía fotovoltaica; - Incremento de la potencia eléctrica instalada de origen fotovoltaico"

El específico desarrollo de este apartado se encuentra en el Anexo IV de la presente Orden donde se establecen las prescripciones técnicas mínimas que habrán de cumplir las instalaciones de energía fotovoltaica en el programa de mejora de la vivienda rural en localización aislada.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Se refiere así mismo cuales deban ser los principales cometidos a asumir por la Comisión de Coordinación del Plan que se constituye como órgano interno de la Comunidad Autónoma con competencias sobre el control global y específico de las actuaciones integrada por el Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes y Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales. y los Directores Generales de Arquitectura y Vivienda, Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Director General de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía<sup>(2167)</sup>.

Con respecto a los Planes concertados de vivienda y suelo residencial (PCVS), la Ley los describe como aquellos instrumentos técnicos que tendrán como objetivo la formulación de una estrategia de vivienda y suelo residencial vinculada a desarrollar en el territorio municipal con la finalidad de hacer posible los acuerdos entre la Administración Municipal y la autonómica para el cumplimiento de los objetivos de suelo y vivienda definidos en el II Plan Andaluz <sup>(2168)</sup> y en Plan 1996-1999.

En su elaboración participarán los departamentos locales y autonómicos con competencias urbanísticas y de vivienda, podrán ser invitados a participar, asimismo otros departamentos de la Administración Central o empresas públicas y organismos autónomos antes de ésta con competencias en las materias indicadas o con patrimonio inmobiliario susceptible de ser tratado en los PCVS. Siendo la estrategia establecida complementariamente desarrollada través de los convenios programas<sup>(2169)</sup>.

---

<sup>(2167)</sup> Vid. específicamente apartado 9 del Decreto que aprueba el Plan Andaluz de Vivienda.

<sup>(2168)</sup> Modificado con posterioridad por Decreto 357/96 de 16 de Julio por el que se modifica el Decreto 51/96 de 6 de Febrero por el que se regulan, las actuaciones contenidas en el II Plan Andaluz de vivienda y Suelo 1996-1999 y se contemplan determinadas situaciones de transitoriedad referidas a las viviendas a precio tasado.(BOJA de 10 de septiembre de 1996,núm. 104.)

<sup>(2169)</sup> Apartado 9ª segundo párrafo del Plan de vivienda y suelo.

Pudiera ser de interés, contemplar los problemas in genere derivados de la falta de coordinación entre las Gerencias Municipales de Urbanismo y las Sociedades Municipales de la Vivienda, para llevar a cabo actuaciones de promoción de viviendas.

El estudio de las políticas públicas de vivienda, permiten expresar las relaciones de la regulación del suelo, cuyo precio incide en la conformación del mercado de viviendas. Resulta especialmente interesante examinar en que medida es posible establecer una correlación entre las regulación del mercado del suelo, y las incidencias sobre la vivienda<sup>(2170)</sup>, sin embargo, la expresión normativa de la regulación sobre viviendas no puede entenderse sin vincularla a la previsiones contenidas en el correspondiente instrumento de planeamiento. Así, de especial interés resulta la Orden de 10 de abril de 1997 por la que se aprueba la Programación General de Vivienda y Suelo Residencial para el bienio 1996-1997<sup>(2171)</sup>.

En el preámbulo del texto se establece la vinculación del plan de vivienda y sus relaciones con la programación con la de la Dirección General de Arquitectura y vivienda y Ordenación del Territorio y urbanismo en colaboración con las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la empresa Pública de suelo de Andalucía<sup>(2172)</sup>.

Los objetivos generales que persigue el Plan son: Atender las necesidades de vivienda de las familias con ingresos medios bajos, con especial atención al primer acceso y los colectivos jóvenes; Favorecer el desarrollo de promotores capaces de dar respuesta a la demanda social centrándose en las actuaciones y en las Viviendas de Protección Oficial en régimen Especial y la rehabilitación dentro del sector

---

(2170) Objeto quizás de consideraciones más vinculadas al ámbito económico que jurídico

(2171) BOJA de 15 de mayo de 1997.,núm. 56. Pág. 5942.

(2172) Preámbulo de la Orden de 10 de abril de 1997, por el que se aprueba la Programación General de Vivienda y Suelo residencial para el bienio 1996-1997.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

protegido; Garantizar la disponibilidad de suelo para las actuaciones previstas en el plan a medio plazo; Asegurar la promoción de viviendas y el desarrollo de actuaciones de suelo viviendas en los ámbitos geográficos con mayores necesidades efectivas; Cuantitativamente acomodándose las distintas figuras a las necesidades concretas de cada ámbito.

El documento permite perfilar con nitidez las líneas generales de la política de vivienda de la Consejería de Obra Públicas de la Junta de Andalucía para el próximo período.

#### **f) El Plan de Vivienda 1998 – 2001: el progresivo desplazamiento hacia la vivienda libre**

En Febrero de 1998, se acuerda la reunión de la Conferencia Sectorial sobre Vivienda con la idea de iniciar la reforma del modelo propuesto en el Plan 1996-1999. La coyuntura política y económica ha cambiado. Así, frente al triunfo del Partido Popular en las urnas siguen una mejora de los indicadores económicos, que se expresa en la Exposición de Motivos del mismo como consecuencia de la política económica llevada a cabo para hacer posible el cumplimiento de los criterios de convergencia exigidos para el acceso a la Unión Económica y Monetaria.

Así, uno de los elementos de mayor relevancia que se pretende introducir en la reforma es la modificación de los incentivos fiscales para facilitar el acceso a la vivienda, modificando el impuesto sobre la Renta de las personas Físicas. Las modificaciones que introduce el nuevo impuesto<sup>(2173)</sup> inciden de forma directa en la Vivienda, como sector directamente beneficiado por las actividades de fomento.

Los resultados de los procedimientos de reforma se plasman en la existencia del Real Decreto 1186/98 de 12 de Junio, sobre Medidas de

---

<sup>(2173)</sup> Cuya aprobación estaba prevista en el Consejo de Ministros celebrado el día 24 de abril de 1998.

Financiación de Actuaciones Protegidas en Materia de Vivienda y Suelo del Plan 1998-2001<sup>(2174)</sup>. Normativa ésta que ha sido desarrollada por la Orden de 17 de julio de 1998 sobre convocatoria y selección de las entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los convenios entre las mismas y el Ministerio de Fomento para la financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo durante el Plan de vivienda 1998-2001<sup>(2175)</sup>.

A ello hay que añadir, que durante la vigencia de este plan se opera con la liberalización del mercado del suelo, mediante la aprobación de la Ley 6/98 que da respuesta a una coyuntura propiciada por el fallo del Tribunal Constitucional, que resitúa el nivel de intervención administrativa Estatal en el urbanismo, en el respeto a los diseños propios de cada Comunidad Autónomas. Si se tiene en cuenta que: los planes anteriores había abogado por el intervencionismo estatal, aun vía convenios con la Comunidades Autónomas-, en el diseño de una política urbanística predeterminada por el control público, la aprobación del Plan 1998-2001, supuso un cambio de orientación política en el urbanismo y la vivienda.

### *a' Líneas Singulares de intervención durante la vigencia del Plan de Vivienda 1998-2001*

Los fines que caracterizan el contenido del plan de Vivienda 1998-2001 pueden ser sistematizados en:

- Mejorar la estructura de los sistemas de acceso a la vivienda para disminuir el esfuerzo económico que ello comporta.
- Mantener un adecuado nivel de actividad del sector productivo con sus efectos positivos sobre el empleo.

Para los responsables de su gestión<sup>(2176)</sup>, el carácter definitorio del Plan 1998-2001 cabría referirlo a la personalización de sus

---

(2174) BOE de 26 de Junio de 1998, Pág. 21249.

(2175) BOE de 18 de Julio de 1998., núm. 171.

(2176) Víd. Victoriano González García, a la sazón Secretario General de la



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

objetivos, entendiendo como tal un mayor y más claro compromiso con la diversidad de destinatarios finales y, en consecuencia, una mayor complejidad en la articulación de los instrumentos diseñados por el conjunto de las Administraciones Públicas y las entidades públicas y privadas- con la específica presencia del sector cooperativo- avalado por reiterada jurisprudencia,- lo que podría significar un importante paso desde el Concepto de “Vivienda de Protección Oficial” a otro, que no acaba de nacer y que debería tender a tener como referencia fundamental al ciudadano necesitado de apoyo oficial del conjunto de la sociedad<sup>(2177)</sup>. Las expresiones que anteceden no dejan lugar a la hipótesis de la formulación jurídica que prevé el contenido del Plan de Vivienda 1998-2001 tendente a la superación de la fórmula Vivienda de Protección Oficial. El Plan incorporó importantes novedades respecto del período anterior sí se introdujo una modificación en el sistema de determinación de precios máximos de Viviendas de Protección Oficial, que estaba basado en los módulos. A partir de este momento se sustituyó por un nuevo concepto como fuera el de precio máximo a nivel nacional, que consistía en una cantidad de pesetas por metro cuadrado de superficie útil., que serviría de referencia para fijar los precios máximos de venta y renta de vivienda. A ello se añadió, que las Comunidades Autónomas gozaron de mayor flexibilidad para fijar los precios máximos en sus respectivos territorios, ya que se les permitió una fluctuación que oscilaba entre el 15 y el 20 por ciento. Pudiéndose inclusive incrementar en un 25% del precio máximo, así serían las Comunidades Autónomas la que podrían modificar el precio máximo para Vivienda protegida. Se modificó también la subsidiación de los préstamos cualificados. Se estableció una nueva técnica de subsidiación el subsidio reformado que consiste en una ayuda de igual cuantía que la que corresponde por la subsidiación, por un plazo de uno

---

Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo en 1999.

(2177) Intervención recogida en la publicación; “Viviendas Cooperativas. Revista de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España. Marzo/ Abril y Mayo de 1998. Núm.39. IV Etapa. Págs. 6-7.

hasta cuatro años, en función a las circunstancias económicas y personales del prestatario. Este subsidio reformado vendría a jugar el papel asignado en los planes anteriores a las subvenciones personales, prácticamente suprimidas en este nuevo plan, en lo referido a adquirentes, a excepción de los de la Vivienda de Protección Oficial de régimen especial en primer acceso a la propiedad.

Sin embargo los resultados del Plan fueron poco elocuentes: el Plan 1998-2001 no consiguió los objetivos que se propuso. Así el objetivo fundamental era la construcción de 284.000 nuevas Viviendas de Protección Oficial, de los cuales sólo se edificaron 174.000 pisos sociales, esto es el 61.3% de los previstos inicialmente. Y ello gracias al esfuerzo constructivo experimentado durante los años 1998-1999. Así de las Viviendas de Protección Oficial programadas en cada año, en 1998 se edificaron el 96.5% de las previstas, en 1999 el 70.5% en el año 2000 el 46% y en 2001 el 51.4%. Las causas de la imposibilidad de un absoluto cumplimiento de los objetivos del plan deben buscarse tanto en el descenso de demanda de Vivienda de Protección Oficial, como en la bajada de los tipos hipotecarios sobre la que luego volveremos. En todo caso, la congelación de los precios máximos de venta de Vivienda de Protección Oficial durante los años 1998 a 2001, hizo poco rentable la construcción de Vivienda protegida, lo que sin duda repercutió en la oferta disponible de estas viviendas. Se desplazó la construcción hacia la vivienda libre, que permitía mayores beneficios. Así, al finalizar este período la Administración General de Estado habría financiado actuaciones en todas las Comunidades Autónomas por un volumen de 361.884 actuaciones en vivienda y 58.094 actuaciones en suelo<sup>(2178)</sup>. Si de éstas eran protegidas solamente 185.648, está claro

---

<sup>(2178)</sup> Así, el Ministerio de Fomento ofrecería los siguientes resultados medidos en actuaciones financiadas en 2001 en las Comunidades Autónomas.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

que se ha operado un desplazamiento hacia la construcción de vivienda libre en detrimento de la vivienda protegida. Todo ello sin perjuicio del enorme peso de la venta respecto del arrendamiento de vivienda sobre el que volveremos más adelante (173.708, actuaciones para venta, respecto a 11940 actuaciones en alquiler).

#### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia del Plan 1998-2001*

En Aragón, el Plan de Vivienda 1998-2001, se aprobó por Aprobado por Decreto 189/1998, de 17 de noviembre, sobre Medidas de Financiación en Materia de Vivienda y Suelo para el periodo 1998-2001, modificado por Decreto 148/2001, de 24 de julio. En la Rioja, las ayudas directas a las viviendas, en línea con la política adoptada en esta Comunidad Autónomas se establecieron por Decreto 63/98 respecto del

Tabla núm. 24: Actuaciones Financiadas por la AGE en 2001

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Viviendas protegidas de nueva construcción			Adquisición protegida de viviendas existentes	Rehabilitación	Total	Suelo
	Venta	Alquiler	Total viv. protegida				
ANDALUCÍA	43.293	4.099	47.392	1.470	7.950	56.812	10.653
ARAGÓN	4.484	634	5.118	2.557	7.556	15.231	3.134
ASTURIAS	4.137	450	4.587	1.244	6.147	11.978	1.955
ISLAS BALEARES	1.787	217	2.004	194	3.503	5.701	401
CANARIAS	7.650	1.654	9.304	142	282	9.728	494
CANTABRIA	3.590	232	3.822	567	2.192	6.581	1.053
CASTILLA-LEÓN	3.391	351	3.742	2.934	12.674	19.350	774
CASTILLA-LA MANCHA	7.379	4	7.383	762	4.994	13.139	-
CATALUÑA	16.964	1.908	18.872	5.957	56.298	81.127	90
EXTREMADURA	7.949	-	7.949	502	5.223	13.674	1.200
GALICIA	11.183	343	11.526	1.349	7.405	20.280	80
MADRID	4.585	1.307	5.892	2.317	20.437	28.646	38.095
MURCIA	13.199	278	13.477	639	1.243	15.359	-
LA RIOJA	2.279	94	2.373	1.603	4.279	8.255	165
VALENCIANA	40.633	327	40.960	5.864	7.691	54.515	-
CEUTA	728	42	770	2	238	1.010	-
MELILLA	477	-	477	-	21	498	-
<b>TOTALES</b>	<b>173.708</b>	<b>11.940</b>	<b>185.648</b>	<b>28.103</b>	<b>148.133</b>	<b>361.884</b>	<b>58.094</b>

Fuente: Ministerio de Fomento

Plan de Viviendas Estatal 1998- 2001<sup>(2179)</sup>. La Planificación de Vivienda en las Islas Baleares toma en consideración - como tuvimos ocasión de exponer- un conjunto de ayudas, otorgadas también en materia de rehabilitación<sup>(2180)</sup>. Las medidas adoptadas, daban preferencia a la subvención frente a la subsidiación del interés de préstamos del promotor con entidades financieras. La normativa que constata el rechazo de los promotores por estos préstamos con entidades financieras prevé el otorgamiento de subvenciones equivalente a un tanto por ciento del presupuesto protegible. Más recientemente, el Decreto 11/2001 de 26 de enero, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 76/2000, de 5 de mayo, de ayudas a la rehabilitación de viviendas y declaración de Áreas de Rehabilitación Integrada en las Illes Balears, ha establecido un marco de intervención para las Actuaciones de Rehabilitación en las Islas.

La norma establecía en su artículo primero cuales debían ser los requisitos precisos para obtener la calificación provisional de rehabilitación de vivienda. Así se prevé que: la antigüedad del inmueble fuera superior a 25 años y en todo caso respecto de inmuebles

---

<sup>(2179)</sup> El Decreto 63/98 de 13 de Noviembre (BOR de 17 de noviembre), estableció las ayudas económicas autonómicas al Plan Nacional de Viviendas estatal previsto en el Real Decreto 1186/98 para el periodo 1998-2001. Esta disposición fue desarrollada por Orden de 17 de diciembre de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y vivienda y modificada por Decreto 115/2001 de 9 de febrero (BOE de 10 de Febrero de 2001 y Decreto 13/2001 de 16 de marzo (BOR de 20 de Marzo de 2001).

<sup>(2180)</sup> Véase en este sentido el Capítulo precedente, en particular la nota a pie allí referenciada que incorpora toda la normativa sobre rehabilitación de la Comunidad. No obstante lo cual, prestamos atención en este lugar a varias de las disposiciones allí solamente citadas: así el Decreto 8/89 de 9 de febrero que regulaba la concesión de subvenciones a las actuaciones de rehabilitación de viviendas, modificado por Decreto 26/94 de 24 de febrero sobre subvenciones a las actuaciones de rehabilitación. Este Decreto trata de resolver las dificultades que a juicio del legislador habían impedido la consecución de algunos de los objetivos de la normativa precedente. Así la Exposición de Motivos de la norma, señalaría:

“La experiencia acumulada durante la vigencia del Decreto antes citado ha sido extraordinariamente positiva, habiéndose tramitado a su amparo hasta 1992, 317 solicitudes, que han dado lugar a 274 calificaciones provisionales y 152 calificaciones definitivas. No obstante la propia realidad ha demostrado la conveniencia de proceder a la modificación del Decreto 8/89 con diversos objetivos que es necesario analizar”.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

situados en suelo rústico, la antigüedad debía ser superior a 75 años. Para el caso de edificios de viviendas de Protección Oficial y de promoción Pública se exige una antigüedad de 15 años; que presentase una organización del espacio y unas características constructivas que garanticen la posibilidad de conseguir adecuadas condiciones de habitabilidad mínimas, así como la correcta adecuación funcional y estructural del edificio; que el edificio, una vez hechas las actuaciones, disponga de un mínimo del 70% de la superficie útil destinada a vivienda, excluyendo de dicho cómputo, el espacio sobre rasantes y el uso no residencial en planta baja; que la actuación excluya la demolición de fachadas que den a la vía pública, con la excepción de que en aplicación de las alineaciones se restituyan las fachadas y se mantenga el resto de la edificación; que las obras por las cuales se soliciten ayudas de este modo deben comenzar en el momento de realizar la visita oficial de inspección anterior al otorgamiento de la calificación provisional. Exonerándose aquellas obras que por motivo de seguridad se tengan que realizar de forma inmediata siempre que se disponga de la correspondiente orden municipal y que la vivienda objeto de rehabilitación se destine a residencia habitual y permanente de sus destinatarios. Además, para la rehabilitación de elementos comunes en edificios de viviendas plurifamiliares la comunidad de propietario habrá de aportar el acuerdo oportuno.

A ello hay que añadir la importante línea de financiación autonómica en materia de rehabilitación<sup>(2181)</sup> de vivienda de la Generalitat de Cataluña. Así, el Decreto 247/2000 de 24 de Julio<sup>(2182)</sup> por el que se regulan las ayudas para Rehabilitación de Edificios y Viviendas, que trajo consigo la firma de numerosos convenios de colaboración en la materia.

---

(2181) Sobre las líneas de la política de rehabilitación emprendida puede verse: Rafols Esteve; "La rehabilitación de viviendas en Cataluña" en Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 3 de 1987. Págs.139- 144.

(2182) Boletín Oficial de Cataluña de 2 de Agosto de 2000.

En Extremadura, la Orden de 28 de junio de 2001, aprueba el Reglamento de contratación directa por el promotor de trabajos técnicos en materia de autopromoción de viviendas<sup>(2183)</sup>, y la Orden de 23 de Enero de 2001, el Reglamento de Zonificación de Actuaciones Protegidas en materia de Vivienda y Suelo <sup>(2184)</sup>. A ello hay que añadir, la aprobación del Plan de Vivienda 1999-2003<sup>(2185)</sup> cuya formulación se opera por Decreto 162/1999, de 14 de septiembre, por el que se regulan las Ayudas y Subvenciones para la Adquisición, Adjudicación y Promoción, Rehabilitación y Autopromoción de viviendas y la Promoción pública de viviendas, en el marco del Plan Regional de Viviendas 1999-2003. Como puede apreciarse en esta Comunidad Autónoma, la temporalización difiere de la estatal, proyectándose su planificación de vivienda durante la vigencia del Plan 1998-2001 y de 2002-2005. Así, tiene lugar la aprobación de la Ley 3/2001 de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la vivienda, y la Posterior modificación del Plan por Decreto 76/2002, de 11 de junio., cuya vigencia temporal aconseja la formulación de un nuevo instrumento que al no coincidir en relación al periodo de financiación con el Plan Nacional exija la firma del correspondiente convenio de colaboración.

En Castilla- La Mancha, se aprobó, el III Plan Regional de Vivienda y Suelo cuyas actuaciones se proyectan durante el período 2000 a 2003. Norma cuya instrumentación jurídica trae causa del Decreto 2/2000 de 11 de enero por que se establecen y regulan ayudas

---

(2183) DOE nº 76, de 3 de julio

(2184) DOE nº 14, de 3 de febrero modificada por Orden de 27 de febrero de 2001, (DOE nº 25, de 1 de marzo) y por Orden de 16 de julio de 2001 ( DOE nº 82 de 17 de julio )

(2185) Con anterioridad se habían firmado sendos convenios con el Ministerio para pone en marcha el programa de construcción de 6000 viviendas, y que motivó la Resolución de 5 de octubre de 2000, que establece el Segundo Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para dar continuidad a las actuaciones previstas en el Convenio suscrito el 22 de mayo de 1992, entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus sucesivas ampliaciones, para la financiación de un Plan de Promoción Pública de 6.000 viviendas en Extremadura. Así, la finalidad del Convenio es la de dar continuidad al Plan de Actuaciones a que hace referencia el Convenio de 30 de diciembre de 1993,

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

para el fomento de la promoción, rehabilitación, adquisición y arrendamiento de viviendas y de otros tipos de alojamiento protegido, y se aprueban disposiciones en materia de vivienda <sup>(2186)</sup>.

Con posterioridad, la Orden de 17 de mayo de 2000 vino a completar el régimen de ayudas así como los procedimientos administrativos relativos a las ayudas de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, distribuyéndose las actuaciones para el año 2000. Como se tuvo ocasión de exponer la normativa de ésta Comunidad Autónoma ha sufrido una modificación sustancial por la Ley 2/2002 de 7 de Febrero, en la vigencia del Plan de Viviendas que comentamos.

El Plan de Vivienda y Suelo reguló el concepto de Vivienda de Protección Oficial, entendiendo por ésta “la que sin sobrepasar los 90 metros cuadrados de superficie es calificada por la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha como tal, por reunir determinados requisitos de diseño, calidad y precio y estar sometidas a residencia habitual”.

Entre los objetivos de la norma destaca los siguientes: facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes; promover la recuperación, renovación y rehabilitación de los centros urbanos; contribuir a crear una oferta de viviendas en alquiler; crear viviendas accesibles a cualquier persona con independencia de su condición física o sensorial; fomentar la calidad de la edificación y la vivienda y apoyo a la vivienda sostenible.

Las líneas del documento, que prevé destinar una inversión de 31.456 millones de las antiguas pesetas a estos fines contaba con la financiación estatal (1772 millones de pesetas, en relación con 29.684 millones de pesetas de financiación autonómica).

La materialización de dichos recursos en lo que sean 2.400 viviendas construida directamente por la Junta de Comunidades de

---

(2186) DOCM núm. 2. Enero 2000.



Castilla- La Mancha, contrasta con las 18.568 viviendas que se pretenden rehabilitar y construcción tanto por promotores privados como cooperativas. Lo que significa que el plan opta decididamente por la promoción privada, si bien fomentada convenientemente.

Las condicionantes incorporadas al plan en vigor suponían la intervención en el control del precio de venta de la vivienda protegida en la misma línea que hiciera la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial estatal. Se introduce una previsión destinada a contener el precio, esto es: nunca se podrá vender a un precio superior al 85% del precio de vivienda de protección en la misma zona.

Respecto de las viviendas construidas por iniciativa privada, pública o cooperativas, donde el plan pone mayor énfasis, se diferencian según que la vivienda sea nueva o procedente de rehabilitación o se trate de vivienda ya construida. En este sentido, para vivienda nueva se prevé un régimen de subvenciones exclusivos de la Comunidad Autónoma que puede llegar para primer acceso <sup>(2187)</sup> al 24% del precio de venta. El Plan incorpora asimismo en el concepto de promoción privada el que se denomina como promotor para uso propio, que viene a coincidir con el autopromotor o autoconstructor según establecen otras disposiciones autonómicas examinadas. El conjunto de ayudas que toma como referencia tanto el ingreso familiar al año como los metros cuadrados útiles de la misma presta atención especial a los jóvenes <sup>(2188)</sup>. Así como establece ayudas para el pago a través del préstamo hipotecario cualificado. En esta línea se establecen porcentajes de descuento sobre la cuota del préstamo durante los 3 o 4 primeros años para Jóvenes <sup>(2189)</sup>, familias con discapacitados, familias con 5 o más miembros, familias monoparentales de 4 o más miembros.

---

<sup>(2187)</sup> Esto es, persona que no haya tenido con anterioridad vivienda o de tenerla no disponga del uso o disfrute de la misma.

<sup>(2188)</sup> Así el plan introduce una línea de ayudas para el joven a través de subvenciones sobre el precio máximo de venta para el comprador que llegan al 16%, en primer acceso y para la autopromoción hasta el 26%.

<sup>(2189)</sup> Nótese que para la Comunidad Autónoma las ayudas para el Joven se aplican hasta los 35 años, en contraste con la apreciación estatal que llega a los 30 años.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

El Plan contempla también aunque no como principal actuación, la intervención en el fomento de la vivienda en régimen de alquiler. Así, no se limita a prever la promoción de vivienda en régimen de alquiler, sino que establece ayudas al arrendador. Estas ayudas exigen previamente el cumplimiento de un conjunto de requisitos<sup>(2190)</sup>. En estas condiciones, se subvenciona al arrendador el 10% de la renta anual con un límite máximo de 100.000 pesetas por ejercicio. Previéndose igualmente que si la superficie es superior a 120 m<sup>2</sup> se entendería como renta a efectos de la subvención hasta los 120 m<sup>2</sup>.

Entendemos que dichas medidas sobre arrendamiento de vivienda son insuficientes en los términos en que se establecen, si bien no dejan de ser una apuesta imaginativa para fomentar la posición del arrendatario y hacer más atractivo el arrendamiento de vivienda. Debe añadirse además, que el plan contempla tanto la promoción por cooperativas, como medidas para la rehabilitación de Viviendas. Complementariamente se incorporan en los contenidos del documento la protección para alojamientos protegidos. Este concepto de alojamiento protegido hace referencia a la promoción de alojamientos destinados a fines de integración social. Llama poderosamente la atención la descripción del concepto de alojamiento que no se identifica con vivienda, y que asume como finalidad según el plan la integración social de colectivos, sin especificar el colectivo ni la forma de llevar a cabo la actuación. En estos casos se otorgaría hasta un 20 % del

---

(2190)

Estos son:

- La renta anual no supere la diez mil pesetas por metro cuadrado construido
- La renta se mantiene sin variación alguna durante cuatro años desde el inicio
- El inquilino destinará la vivienda a domicilio habitual y permanente y no dispondrá de vivienda en propiedad en el municipio ni será familiar en primero en segundo grado del arrendador
- La oferta de arrendamiento tendrá que haber sido realizada a través de alguna bolsa de alquiler tutelada por alguna administración Pública.

presupuesto de la correspondiente actuación de alojamiento que debe poseer instalaciones comunes.

Si bien, la existencia de infravivienda y de marginalidad demanda una actuación administrativa, entendemos que la construcción de este tipo de alojamientos desprovistos de las específicas características de las viviendas de protección oficial ni de los caracteres de las viviendas protegidas autonómicas, y segregados en la norma del conjunto de ayudas que el plan contempla, contribuirán de manera decidida a la formación de suburbios o zonas degradadas urbanísticamente, escasamente integradas en la proyección urbanística de que estos núcleos son objeto.

El Plan, por tanto, que hace previsión de financiación de vivienda, no contempla la proyección urbanística de sus actuaciones en suelo ni puede hacerlo, dejando al albur de la planificación territorial la eficaz consecución de los objetivos que lo informan, limitándose a la cuantificación de actuaciones desarrolladas<sup>(2191)</sup>.

Por último y en claro contraste con lo anterior, la norma introduce el fomento de la vivienda bioclimática o sostenible a cuya finalidad se destina unas subvenciones que giran en torno al 20 % del presupuesto protegible de la promoción de viviendas calificada de protección oficial o de rehabilitación protegida de edificios y viviendas declaradas como sostenible. El procedimiento administrativo que deba seguirse así como por qué vía una vivienda puede ser declarada bioclimática es algo que tampoco se desprende de la norma.

En Andalucía, coincidiendo con los últimos años de ejecución del Plan Andaluz de la vivienda para el período 1996 - 99, y la aprobación del Plan Estatal de Vivienda para el período 1998-2001 se elabora el que sería el III Plan de Vivienda Andaluz. Nos referimos al que deba abarcar el período 1999 - 2002. Plan cuya formulación se acordaba en

---

(2191) No obstante la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística, de la Comunidad, 2/98 de 4 de junio, modificada por Ley 1/2003 de 17 de enero, establece reserva de suelo público a la Construcción de Viviendas.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

diciembre- enero de 1999, previa deliberación del Consejo de Gobierno de 15 de diciembre de 1998<sup>(2192)</sup>.

Una importante previsión que debe respetar el Plan de Vivienda 1999 -2002, se encuentra en la específica referencia contenida en la descripción del Decreto que lo formula, de procurar una adecuada integración de sus determinaciones. Y ello por cuanto se prevé, que la redacción del plan tenga presente el "marco institucional, legislativo, y planificador en concordancia con el Plan Estatal de vivienda para el mencionado período, las planificaciones territorial, económica y demás concurrentes de las Administraciones Autonómica y Estatal de la Unión Europea"<sup>(2193)</sup>. El texto atiende a la dificultad de integración expresando con interés, la coordinación de la planificación económica y la planificación territorial, lo que no explica; es la modulación en que deba apreciarse esta integración de determinaciones.

El Plan se aprueba finalmente por Decreto 153/99 de 23 de junio<sup>(2194)</sup> y su desarrollo se contempla en la Orden de 27 de enero de 2000 sobre tramitación de los programas de vivienda y suelo del III Plan Andalúz de Vivienda y Suelo 1999- 2002<sup>(2195)</sup>. Ambas normas se incardinan en la secuencia temporal del entonces vigente Plan Estatal 1998-2001, y contempla un conjunto de medidas que suponen una continuación de la política emprendida unos años antes.

---

<sup>(2192)</sup> El acuerdo de formulación del Plan Andalúz de vivienda y Suelo para el período 1999-2001 se lleva a cabo por Decreto 259/98, de 15 de diciembre (BOJA de 12 de enero de 1999).

<sup>(2193)</sup> En este sentido vid. artículo 3 del Decreto 259/98, de 15 de diciembre.

<sup>(2194)</sup> BOJA de 22 de julio de 1999. Núm. 84.

<sup>(2195)</sup> BOJA de 24 de febrero de 2000 Núm. 23.

**g) El Plan de Vivienda 2002- 2005: Diversificación de ayudas y fomento del alquiler**

Los resultados poco elocuentes del Plan anterior, motivaron la nueva formulación de plan para el periodo 2002-2005. El Plan 2002-2005, se encuentra con un mapa autonómico desplegado, en el que de forma compleja debe incardinarse la actuación de la Administración General del Estado. La necesaria concertación con las Comunidades Autónomas que había deparado un mayor grado del cumplimiento del plan y que opera como pieza clave de las actuaciones públicas se manifiesta como metodología de ejecución del Plan, llamada desde la Exposición de Motivos del mismo, a integrar los contenidos de sus determinaciones. A la vez, el plan debe integrar los contenidos de la evolución de la política económica que opera con el cambio de moneda al euro, y el auge del turismo residencial, y de la consideración de la vivienda como un bien objeto de inversión tanto, tanto para nacionales como para extranjeros que fijan su residencia en nuestro país. A ello hay que añadir que el Plan opera con el condicionante del fin de legislatura en 2004, que cierra el ciclo iniciado en el plan de 1998.

*a' Líneas Singulares de Intervención del Plan de Vivienda 2002-2005*

El Plan de Vivienda 2002-2005 se instrumentó a través del Real Decreto 1/2002 de 11 de enero sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo. La norma, arbitró un conjunto de medidas orientadas al fomento del alquiler de vivienda, y nace con una proyección social, pues como señala la Exposición de Motivos:

“El Plan 2002-2005 no solo pretende alcanzar efectos de carácter económico (especialmente el fomento del empleo, corrigiendo fallos de mercado, como lo es la escasez de viviendas ofrecidas en alquiler), sino que contribuye al logro de los objetivos de una serie de políticas estatales de carácter social: la política de cohesión social, facilitando el acceso a viviendas dignas, en alquiler o en propiedad, a los grupos de población con ingresos reducidos, en sintonía con el Plan Nacional de Acción

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

para la Inclusión Social, políticas de protección a la familia, en el marco del Plan Integral de Apoyo a la familia 2001-2004, a la tercera edad y a los minusválidos; política de fomento a la natalidad, en relación con la cual la vivienda accesible juega un papel instrumental importante, al menos como condición necesaria aunque no suficiente”.

El Plan 2002-2005 ha contemplado un sistema de financiación cualificada que potencia la promoción de viviendas en alquiler, intensificando y concentrando las ayudas para la compra de vivienda para quienes acceden por primera vez y reformando el sistema de ayudas y estímulos a la urbanización. Lo cierto es que con plan o sin él el precio de la vivienda sigue subiendo en una escalada sin precedentes, que suponer por ejemplo en Madrid una escalada del 62% desde 1999. El Plan de Vivienda 2002 - 2005 se aplicó a la financiación cualificada de actuaciones protegibles que comprendían tanto la promoción para la cesión en arrendamiento venta o uso propio de la vivienda como la adquisición de otras viviendas libres sujetas a regímenes de protección pública, y la rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación de edificios y viviendas<sup>(2196)</sup>.

---

(2196)

Artículo núm. 1 del RD 1/2002:

- a) La promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de vivienda de nueva construcción sujetas a regímenes de protección pública (excepto la de promoción pública), así como la adquisición de dichas viviendas.
- b) La promoción bajo cualquier modalidad de las viviendas calificadas de promoción pública, para cesión en arrendamiento, acogidas al sistema de cofinanciación previsto en el Real Decreto.
- c) La adquisición de otras viviendas existentes, libres o sujetas a regímenes de protección pública, cuando se trate de una segunda o posterior transmisión, o de viviendas libres, de nueva construcción o resultantes de actuaciones de rehabilitación, en las condiciones establecidas en este Real Decreto, sea para uso propio o para su cesión en régimen de arrendamiento por entidades sin ánimo de lucro
- d) La rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación, de edificios y viviendas, incluyendo el parque residencial propiedad de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de otros entes públicos territoriales.
- e) La urbanización de suelo para su inmediata edificación, con destino predominante a la promoción de viviendas sujetas a regímenes de

## CAPÍTULO VIII

Instalada ya la escalada alcista de los precios de la Vivienda, y en el contexto de actuaciones de liberalización de suelo, el plan convenia con las Comunidades Autónomas su ejecución, incorporando un catálogo amplio de actuaciones que se concretan en los mecanismos de financiación cualificada que incorpora, y que permite conveniar un conjunto de actuaciones para cada año de vigencia del Plan. Así, del total de actuaciones<sup>2197</sup> conveniadas para 2002, (que ascienden a 91.806), 39.977 se prevén para viviendas protegidas de nueva construcción, 30.960 para rehabilitación y 15.074 para suelo. Lo que supone no sólo la integración de la inversión en la preparación de suelo para la construcción vivienda, - cuestión ésta común con otros instrumentos anteriormente examinados, sino que el mayor peso sigue siendo la construcción y en régimen de venta frente a la actuación en régimen del alquiler<sup>(2198)</sup>.

protección pública.

(2197) Reiteramos la observación relativa a “actuaciones” y el resultado de “vivienda” realizados.

(2198) Así el volumen agregado de Actuaciones vía convenio con las Comunidades Autónomas para 2002 puede verse en la siguiente Tabla: Tabla núm. 25: Resultados según convenio para 2002. Número de Actuaciones

<b>ACTUACIONES CONVENIDAS 2002</b>	<b>Viviendas</b>
<b>1. Viviendas protegidas de nueva construcción</b>	<b>39.977</b>
<b>1.1. Para venta. (*)</b>	<b>35.692</b>
<b>1.2. Para alquiler.</b>	<b>4.285</b>
<b>1.2.1. A 10 años</b>	<b>1.150</b>
<b>1.2.2. A 25 años</b>	<b>3.135</b>
<b>2. Cofinanciación de VPO de promoción pública</b>	<b>150</b>
<b>(En alquiler)</b>	
<b>3. Adquisición de otras viviendas existentes</b>	<b>5.645</b>
<b>4. Rehabilitación</b>	<b>30.960</b>
<b>4.1. Áreas</b>	<b>8.655</b>
<b>4.2. Edificios (en número de viviendas) y viviendas</b>	<b>22.305</b>
<b>.con subvención</b>	<b>20.170</b>
<b>.préstamo</b>	<b>2.135</b>
<b>5. Suelo</b>	<b>15.074</b>
<b>T O T A L</b>	<b>91.806</b>

Fuente: Ministerio de Fomento

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

La ejecución del Plan estatal se instrumentó a través de convenios entre las entidades financieras, las Comunidades Autónomas y el Estado para la fijación de los tipos de interés aplicables a los préstamos hipotecarios para la adquisición de Vivienda toda vez que la subsidiación de tipo- como medida de fomento estaba también contemplada en el Plan y exigía para su puesta en valor de la necesaria modificación normativa al albur de las necesidades de la coyuntura económica. Modificación normativa que ha venido a adoptar la forma de Resolución del Ministerio de Fomento<sup>(2199)</sup>. Los Convenios pueden ser con Entidades de crédito y con Comunidades Autónomas con el objeto de: fijar el tipo de interés aplicable a la subsidiación de préstamos hipotecarios; Convenios para financiación de actuaciones protegibles en los planes, y para la determinación de las ayudas

---

(2199) De todos los convenios que pueden ser objeto de atención en el marco de la ejecución de los distintos planes de Vivienda examinados, destacaremos, los que tienen lugar al amparo del plan de Viviendas vigente, esto es del Plan 2002-2005 Respecto del Plan de Viviendas en vigor, la Resolución de 7 de marzo de 2003 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras por la que dispuso la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2003 por el que se modifica el tipo de interés efectivo anual vigente para los préstamos cualificados concedidos o que se concedan en el ámbito del Plan de Vivienda 2002-2005( ). Resolución que fija el tipo de interés en el 3.96 por 100, previendo expresamente su revisión y modificación en el primer trimestre de cada uno de los años 2003 a 2005 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.c) del Real Decreto 1/2002 de 11 de enero.

En el mismo sentido por Resolución de 7 de marzo de 2003 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras se ha operado la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2003 por el que se fijan los tipos de interés efectivos aplicables a los préstamos cualificados concedidos por las entidades de crédito, en el marco de los convenios suscritos con el Ministerio de Fomento o Ministerios precursores para financiar actuaciones protegibles de los programas 1993 y 1997 de los Planes de Vivienda 1992-1995 y 1996-1999. Esta norma opera una revisión de tipos correspondientes a planes ya finalizados pero con hipotecas aún vivas. Entendemos que el sentido de estas resoluciones, que adaptan a la coyuntura económica la situación de adquirentes de vivienda con arreglo a Plan es la de relanzar el sector de la Vivienda de Protección Oficial y hacerle mas competitiva respecto de la vivienda libre.

complementarias de financiación autonómica respecto del marco financiero estatal.

### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia del Plan 2002-2005*

Se constata la existencia de instrumentos de planificación de vivienda autonómicos que ponen especial énfasis en adoptar periodos temporales diferenciados para la ejecución de su programa económico, respecto de la temporalización Estatal, 2002-2005.

Ello obliga a integrar sus disposiciones sólo en parte en la vigencia del Plan Estatal, haciendo proyección de sus determinaciones en algunos casos hasta el 2008, u 2007.

Este es el caso por ejemplo de la Comunidad Autónoma Extremeña que tiene elaborado para el período 2004-2007, su plan de viviendas propio.

Así, se ha aprobado, el vigente Plan de Vivienda, 2004-2007, cuya formulación se opera por Decreto 41/2004 de 5 de abril. La norma, introduce una batería de ayudas para la adquisición de viviendas, que comprenden la previsión de construcción de 8.500 viviendas de 80 metros cuadrados en estos cuatro años a un precio máximo de 60.000 euros, y a las que podrán acceder los que tengan ingresos anuales inferiores a 22.540 euros, a los que igualmente se aplicarían los índices correctores.

Con relación a otros instrumentos de planificación de viviendas, la norma incluye la posibilidad de que las familias que disfruten de un nivel de ingresos medio-alto, accedan a Viviendas de Protección Oficial a precio tasado. El nivel de ingresos para acceder a estas viviendas se sitúa en el umbral de los 42.000 euros brutos anuales. miembros de la unidad familiar, que va desde el 0,95 para los hogares formados por una o dos personas, hasta el 0,81 para los de seis o más. Esto quiere decir que, por ejemplo, una familia de cuatro miembros (índice 0,85) podría tener una vivienda protegida si sus ingresos no superan los 49.000 euros (algo más de ocho millones de pesetas).



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

El plan contempla especial atención para las familias: monoparentales, numerosas, las que cuenten con al menos uno de sus miembros con minusvalía, las que cuenten con personas mayores de 65 años, y aquellas en las que una de sus miembros haya sufrido violencia doméstica y necesite un nuevo hogar, y las que por cualquier razón se encuentren en riesgo de exclusión social.

A ello se une, la previsión de crear un Registro de Viviendas, donde se inscriban tanto las viviendas sometidas a derecho de compra preferente por parte de la Junta, como los demandantes de viviendas protegidas, los promotores que pretendan desarrollar actuaciones del plan y las promociones que se realicen.

Finalmente, en el decreto regulador de las actuaciones se declara la intención de fomentar experiencias en materia de vivienda bioclimática y de regular la utilización en las promociones públicas de materiales constructivos respetuosos con la naturaleza y casas que promuevan el uso de energías renovables, a la vez que se muestra la voluntad de fomentar medidas aplicables a los emigrantes que deseen retornar y la posibilidad de que se cree una reserva especial de viviendas en las promociones destinada en exclusiva a este colectivo.

Como novedad, el Plan de Vivienda de Extremadura, prevé que la Empresa Pública de Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda, se ocupe de la gestión de las ayudas, tramitando todo el procedimiento de adjudicación.

Extremadura en cuanto a precio de la vivienda se refiere no es la que registra mayor elevación, la Exposición de Motivos del Plan 2004-2007, lo ha justificado con claridad al decir:

“Como resultado del Plan de Vivienda 1999-2003, cabe destacar que Extremadura se sitúa a la cabeza de España en cuanto a número de actuaciones en vivienda protegida con relación a las de vivienda libre, incidiendo esta situación en una moderación del incremento de los precios de esta última. Por lo que como resultado de los diferentes planes y gracias a las

políticas activas de vivienda, los ciudadanos extremeños dedican un menor porcentaje de sus ingresos a la inversión en vivienda que el resto de ciudadanos españoles”.

Por ello, el nuevo Plan de Vivienda sigue la línea de la política de Vivienda, puesta en marcha con anterioridad, para intentar consolidar los buenos resultados del período precedente.

El Plan 2004-2007, está siendo objeto, por lo demás de desarrollo por Orden de la Consejería de Fomento, competente por razón de la materia, y que se encuentra aún en fase de borrador<sup>(2200)</sup>.

En Cataluña, la temporalización de los instrumentos de ordenación económica coincide parcialmente con el del Estado, la razón es orientar la gestión autonómica con la gestión estatal para obtener el mayor beneficio, por ello el Decreto 157/2002 de 11 de junio, que aprobó el régimen de las Viviendas con Protección Oficial y determinó el régimen de las ayudas públicas en materia de vivienda de la Generalitat regulando la gestión de las previstas en el Plan Nacional de 11 de enero, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles de Vivienda y Suelo, - no titula Plan de vivienda y Suelo autonómico sino sistema de gestión de ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Suelo<sup>(2201)</sup>. El Plan Catalán de Vivienda- con esta denominación tiene un horizonte temporal más amplio que comprende de 2002 a 2007<sup>(2202)</sup>. Además en la Comunidad Autónoma viene operando el Consejo Asesor de Vivienda y Suelo, cuya composición determinó el Decreto 103/2002, o el consorcio de la vivienda de Barcelona creado por Decreto 420/2000, o la Secretaría para las Actuaciones concertadas del urbanismo o la vivienda creada por Decreto 3/2000 de 10 de enero.

---

(2200) Puede verse en: <http://fomento.juntaex.es/download/Borrador/Orden.pdf>

(2201) Igual sucedió con la gestión del anterior Plan Nacional cuya gestión autonómica se operó por Decreto 72/2001 de 6 de marzo.

(2202) Puede verse en [www.gencat.es/ptop/infohabit/normativ/index.htm](http://www.gencat.es/ptop/infohabit/normativ/index.htm)

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Galicia, se orienta hacia una política de rehabilitación de Vivienda<sup>(2203)</sup>, que incorpora la rehabilitación en el medio rural<sup>(2204)</sup>. El Plan de Vivienda 2002- 2005 se contiene en el Decreto 199/2002 de 6 de julio porque el que se establecen las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Comunidad Autónoma y se regula la gestión de las previstas en el Real Decreto 1/2002 de 11 de enero. Con cierta congruencia el plan autonómico establece tanto las determinaciones propias de gestión como la formula de gestión de los recursos provenientes del Estado.

Complementariamente el Parlamento autonómico aprobó la Ley sobre Vivienda, Ley 4/2003 de 29 de julio<sup>(2205)</sup>. La norma, tarde en el tiempo respecto de los prolijos desarrollos normativos acaecidos en la Comunidad Autónoma<sup>(2206)</sup>, se orienta hacia un planteamiento novedoso<sup>(2207)</sup>.

---

(2203) Cuya instrumentación jurídica exigirá la firma de los correspondientes convenios de colaboración para actuaciones singulares. Así, convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y transportes de la Junta de Galicia y el Ayuntamiento de Santiago de Compostela para actuaciones de rehabilitación de viviendas del Barrio de Vite, en Santiago de Compostela (BOE de 23 de noviembre de 1993), con la finalidad de llevar a cabo las actuaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública del polígono de Vite (Santiago de Compostela). Se fijan las aportaciones de las partes. La junta de Galicia a través de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas y el Ayuntamiento de Santiago de Compostela llevarán a cabo las actuaciones. Constituyéndose además una Comisión Técnica de Seguimiento.

(2204) Así el Decreto 228/2002 de 20 de julio sobre subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación protegida de vivienda en el medio rural, o el Decreto 295/2002 de 17 de octubre sobre subvenciones a fondo perdido para la reconstrucción de viviendas en el medio rural. Los antecedentes de estas disposiciones se encontraban en la Orden de 2 de marzo de 2000 por la que se regulan las condiciones a las que deberán adaptarse las experiencias piloto realizadas por el Instituto de Vivienda y Suelo en materia de rehabilitación de vivienda situadas en núcleos rurales y zonas históricas.

(2205) BOE de 2 de octubre de 2003. Núm. 236.

(2206) Sobre cuya expresión dábamos cuenta en el Capítulo anterior. Recuérdese por ejemplo, la incidencia del Instituto de Vivienda y Suelo Galego, creado por Ley en 1988.

(2207) Pues como señalara la Exposición de Motivos de la misma:

La norma incorporará cuestiones relativas a la transmisión de Viviendas sujetas a algún régimen de protección a terceros adquirentes, supuestos de infracciones y sanciones, -que exigían reforma normativa y la incorporación de medidas normativas tendentes a garantizar la información y transparencia respecto de los agentes intervinientes en la edificación, en concreto, respecto de la figura de los arrendatarios de viviendas y adquirentes con relación a los arrendadores y promotores de las mismas. Esto es, establecer mecanismos de protección de los derechos de los usuarios de las viviendas.

En la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de las disposiciones autonómicas anteriores, el Plan de Vivienda vigente comprensivo del periodo 2002-2005 se regula en el Decreto 92/2002 de 30 de mayo<sup>(2208)</sup>. Norma que contempla entre sus objetivos la necesidad de favorecer el acceso a la vivienda, no sólo de nueva construcción sino también usada, así como líneas de rehabilitación que atiendan de forma prioritaria a zonas y barrios en proceso de degradación: “Los centros históricos o los edificios con patologías estructurales, derivadas o no de la utilización del cemento aluminoso, así como aquellas relativas a

---

“No es, sin embargo, objeto del presente texto legal la regulación genérica de la intervención de la Administración pública en el fenómeno constructivo a través de actuaciones de programación del suelo y control urbanístico —tales aspectos aparecen suficientemente regulados en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia —, ni el establecimiento del régimen jurídico general de las viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, materia esta de notoria complejidad normativa en la actualidad y que no parece oportuno refundir aquí.

Así, partiendo de la existencia de un control urbanístico general, de políticas de fomento del suelo, de un régimen jurídico de financiación para la adquisición o rehabilitación de viviendas a través de distintos sistemas de protección pública y de una variada normativa complementaria sobre distintos aspectos de calidad de la edificación, pretende la presente Ley de Vivienda de Galicia contemplar con atención especial el proceso de introducción de las viviendas en el mercado, dando respuesta legal a los conflictos que la realidad jurídica muestra como más frecuentes con relación a la adquisición de una vivienda o un local y que hasta ahora se habían venido resolviendo en base a una legislación fragmentada y una doctrina jurisprudencial no siempre uniforme”.

(2208) DOGV de 4 de junio de 2002.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

edificios y viviendas habitada por usuarios con escasos recursos económicos, posibilitando, cuando en especiales circunstancias de precariedad socio económica que dificultan la organización de los usuarios y el debido impulso y gestión de las actuaciones rehabilitadoras por sí mismo que la rehabilitación pública pueda actuar subsidiariamente de forma directa, a través de un ente gestor al que se le encomiende esta función” (Exposición de Motivos de la norma).

Así resulta especialmente de interés la apuesta por la rehabilitación que lleva a incluir en el presupuesto protegible asignado el coste por realojo en el caso de destinatarios con escasos recursos económicos.

Las actuaciones de promoción de Vivienda en el marco del Plan de Vivienda 2002-2005, se llevan a cabo en la Comunidad por el Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA), que actúa como entidad promotora del Plan. El IVVSA, desarrolla y colabora además en la ejecución de proyectos para colectivos específicos. Tal es el caso del “Plan Hábitat Senior”, que se orienta a la construcción de apartamentos adaptados a la tercera edad, en un entorno diseñado para sus necesidades.

En este contexto, la Comunidad Autónoma está elaborando una nueva Ley de Vivienda, que atienda a los supuestos de viviendas desocupadas, mediante la imposición de sanciones para quienes mantengan una Vivienda de Protección Pública, desocupada por un tiempo superior a 3 meses<sup>(2209)</sup>. Se prevé además, que se impongan sanciones por dedicar la Vivienda a fines que sean distintos de los que motiva la promoción de viviendas. Así mismo, el proyecto de Ley obligará a las promotoras a establecer en su publicidad "una relación exhaustiva de los materiales, así como los metros cuadrados de vivienda propiamente dicha, terrazas y zonas comunes", pues hasta

---

(2209) Esta previsión existía ya en la normativa Estatal sobre Viviendas de Protección Oficial. Entendemos que lo que pretende la Comunidad Autónoma es aplicar el mandato de la ocupación de la Vivienda protegida.

ahora era habitual esta falta de descripción de los elementos de la Vivienda.

En el País Vasco el último Plan de Vivienda, aprobado se rige por Decreto 317/2002 de 30 de diciembre, sobre Actuaciones Protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado, así como por Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre Régimen de Viviendas de Protección Oficial y Medidas Financieras en Materia de Vivienda y Suelo. A éstas normas siguen un conjunto de actuaciones que priman la regularización de situaciones de viviendas desocupadas o de rehabilitación<sup>(2210)</sup>.

En respuesta a las presiones al alza, que han elevado considerablemente el precio de la Vivienda en esta Comunidad, se ha operado, para evitar la especulación sobre vivienda protegida por configurar la Vivienda de Protección Oficial, como “un bien financiado con fondos públicos destinado a atender las necesidades sociales”, por lo que, la calificación de las viviendas es permanente, de por vida. Así, los adjudicatarios de una Vivienda de Protección Oficial, solo se adjudican un derecho de superficie durante 75 años. Es decir, nunca son propietarios de la vivienda. De tal forma que transcurridos 75 años desde su adjudicación la vivienda vuelve a la Comunidad. Además la adjudicación de estas viviendas se lleva a cabo previa inscripción en un registro de demandantes, con ello se garantiza el control sobre los requisitos que se deban reunir para adjudicarse una vivienda protegida.

Además, para el caso de venta de las viviendas, se exige el otorgamiento de un visado, que es exigido posteriormente por el notario para la formalización de la operación, de tal forma que si no hay visado no se puede otorgar escritura pública. A ello hay que unir que esta Comunidad ha configurado el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración de las Viviendas, lo que supone – en caso de ejercitarse

---

(2210) Igualmente se potencia la calidad del proceso edificatorio de vivienda a través del establecimiento de un conjunto de ayudas destinadas a la implantación y mejora de los sistemas de gestión de la calidad en las empresas del sector de la edificación residencial, mediante el programa Eraikal Seis. Este programa vigente en la actualidad tiene como destinatarios las empresas del sector, así como las asociaciones de empresas y otros agentes que apoyen la implantación de sistemas de gestión de la calidad.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

– un coste para la administración, y conlleva el handicap de su previsión económica para poder hacer frente en el caso en que sea preciso darles el estatus de parque público de por vida. Lo que significaría, que o bien, no se adjudicaría derecho de propiedad, sino de superficie (caso del País Vasco), o bien se impediría las transmisiones por encima del precio máximo establecido por la Administración. Como quiera que esta cuestión se está planteando en todas las Comunidades Autónomas, entendemos que la solución podría venir de configuración estatal del régimen de afectación de las Viviendas a lo público. Elemento que podría formar parte de la Ley de armonización sobre Vivienda Estatal, y se abordado en el futuro pacto del Estado por la vivienda.

En Aragón, el vigente Plan de Vivienda aprobado por Decreto 180/2002, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, introdujo el régimen y las Medidas de Financiación en Materia de Vivienda y Suelo para el período 2002-2005 y la Orden de 4 de junio de 2002, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, estableció la tramitación de las Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005. El Plan Autonómico coincide en su proyección temporal con el Plan Nacional aprobado y puesto en marcha, y establece el marco general de aplicación del sistema estatal definiendo las ayudas complementarias de la Diputación General de Aragón.

Respecto de las competencias que asume la Comunidad Autónoma, el Plan, las delimita al decir: “Corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de vivienda: otorgar la calificación o declaración de actuación protegible, tramitar y resolver las solicitudes de reconocimiento de la financiación cualificada y las de ayudas económicas directas, y gestionar el abono de las subvenciones”, y es respetuoso en sus determinaciones con la planificación Nacional aprobada.

Ante el encarecimiento del precio de la Vivienda en la Comunidad ha tenido lugar la aprobación de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de



medidas urgentes de política de Vivienda Protegida de adjudicación o los regímenes de uso, disposición y extinción del régimen de protección. En este marco normativo la Comunidad Autónoma aboga en el contexto del nuevo Plan de vivienda por un aumento en los cupos de actuaciones.

Por último, la regulación contenida en este plan, se debe complementar con la ordenación del planeamiento autonómico, debe completarse con la ordenación urbanística, existente, con mayor énfasis si cabe, cuando ésta incorpora elementos que coadyuvan al desarrollo de la política de vivienda de manera particularizada como sucede en esta comunidad autónoma mediante la figura del agente urbanizador. (Para Galicia y Valencia como vimos).

En las Islas Baleares, el vigente Plan de Vivienda se contempla en el Decreto 91/2002, de 5 de julio<sup>(2211)</sup>, de regulación y desarrollo del Plan Autonómico Balear de ayudas a la promoción y acceso a la vivienda para el cuatrienio de 2004-2008, que contempla ayudas autonómicas a la adquisición de vivienda. El documento, constata el incremento desmesurado del precio de la vivienda: “provocado por la demanda generada por una coyuntura económica favorable y también en nuestra Comunidad Autónoma, por un no menos destacado incremento del interés de los ciudadanos nacionales y comunitarios de establecerse en las islas”. Esto es, en las islas, entre los factores que convergen en la determinación del precio de la vivienda está el especial interés por localizar una población que o bien se vincula al circuito de alojamiento turístico vacacional, o bien, elige las Islas como lugar de residencia permanente, motivando una presión demográfica que incide en la demanda de alojamiento y vivienda <sup>(2212)</sup>.

A ello hay que añadir, que la construcción de Vivienda Protegida, ha disminuido considerablemente, sin embargo la actuación en esta

---

(2211) Boletín Oficial de las Islas Baleares de 11 de Julio de 2002, Núm. 83.

(2212) No se olvide que esta Comunidad Autónoma planteó la moratoria urbanística, para tratar de frenar el crecimiento desmesurado, relacionado con la actividad turística y habitacional, así como con la limitación de suelo para edificar y la necesidad de preservar espacios naturales o protegidos.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Comunidad Autónoma es principalmente rehabilitación de vivienda. Las razones hay que encontrarlas en las limitaciones territoriales de las mismas. Lo que Gómez Orea <sup>(2213)</sup>, - con relación a las actividades desarrolladas en un espacio físico y con los impactos ambientales de las mismas,- habría denominado la capacidad de acogida o de carga del territorio para el desarrollo de las Actividades. Entendemos que al igual que en materia de impacto ambiental respecto a la utilización del suelo para la construcción de vivienda deben utilizarse los parámetros de la capacidad de carga del territorio para la ubicación de vivienda, lo que sin duda significa entender que la política de Vivienda las islas Baleares ha operado en función de la capacidad de carga del territorio para la nueva construcción optando por la rehabilitación.

El Decreto 91/2002 apunta además el conjunto de ayudas precisas para que los jóvenes puedan optar a independizarse<sup>(2214)</sup>. La intervención en suelo toma en consideración la peculiaridad de la insularidad y sus limitaciones territoriales, como ha recordado la Ley 8/2003 de 25 de noviembre<sup>(2215)</sup> de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de las Islas Baleares, y las medidas a adoptar han sido complementadas en el ámbito autonómico por Decreto 7/2003 de 31 de enero, que regula ayudas complementarias al Plan Nacional 2002-2005.

En Cantabria el último Plan de vivienda aprobado se contiene en Decreto 66/2002, de 6 de junio, sobre Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo en Cantabria, que prevé actuaciones tanto en rehabilitación, como en fomento de la vivienda en alquiler.

En Castilla-León, a la ordenación urbanística aprobada por la Comunidad siguió la elaboración de los planes de vivienda. Así, el Plan

---

(2213) Gómez Orea, *Evaluación de Impacto Ambiental*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola S.A. Madrid.1992.

(2214) Anunciadas ya en la Exposición de Motivos.

(2215) BOE de 26 de enero de 2004.

Director de Vivienda y Suelo de la Comunidad Autónoma fue aprobado por Acuerdo de 17 de enero de 2002, comprensivo del período 2002-2009. El Plan es continuidad del anterior 1998-2001, aun con importantes novedades. El Plan propone la realización de 130.000 actuaciones divididas en cuatro grandes apartados: alquiler, rehabilitación, venta o autopromoción y suelo. Entre los objetivos contemplados destaca el interés por: Fomentar la oferta de suelo urbanizado asequible para la promoción de viviendas; Atender adecuadamente a los grupos sociales con singulares problemas de vivienda; Implicar a todas las Administraciones Públicas en una acción coordinada; Mejorar la calidad de las viviendas y la transparencia del mercado; Progresar en las actuaciones de rehabilitación de edificios y viviendas, así como en la reforma y mejora de conjuntos urbanos.

El plan cuya ordenación prevé instrumentos de control que permitan garantizar la adecuada ejecución del mismo presta especial interés a los colectivos de tercera edad, jóvenes, inmigrantes, familias monoparentales, familias numerosas así como otros colectivos desfavorecidos. A efectos del tratamiento de estos colectivos, la comunidad Autónoma aprueba ayudas anuales<sup>(2216)</sup> complementarias de las incluidas en el Plan director. Estas ayudas corresponden a ayudas a alquileres, a jóvenes familias numerosas y monoparentales y a la vivienda rural.

Al igual que sucediera respecto de otras Comunidad Autónomas Castilla y León ha ordenador a planificación de Viviendas pensando en la ordenación del suelo. En este sentido resulta relevante la referencia a la legislación urbanística autonómica. La norma en cuestión la integran la Ley 10/2002 de 10 de Julio<sup>(2217)</sup>, de modificación de la Ley 5/99 de 8 de abril de Urbanismo. La regulación del suelo, que ha introducido la reciente reforma incorpora específica atención a la vinculación del suelo para la construcción de Viviendas. Así, se prevé

---

(2216) Las ayudas de este año fueron publicadas en el BOC y L de 28 de enero de 2003.

(2217) BOE de 26 de Julio de 2002.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

que con la finalidad de fomentar al cohesión social, el planeamiento prevea una mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.

La expresión normativa no carente de interés se traduce en parámetros urbanísticos al exigir para ello<sup>(2218)</sup>, que el planeamiento fije un índice de variedad urbana para los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable, consistente en una reserva de suelo para usos no predominantes. Estos usos no predominantes podrán traducirán en la edificación de viviendas, con cualquier régimen de protección siendo en suelo urbanizable obligatoria la reserva para estas viviendas<sup>(2219)</sup>.

En Murcia Decreto 103/2002 de 14 de Junio<sup>(2220)</sup> formula el Plan de Vivienda Vigente cuya proyección temporal abarca de 2002-2005, y para ello toma en consideración como referencia del incremento del precio de la vivienda: “el incremento de la población inmigrante, la fuerte caída de los tipos de interés, el incremento de los plazos de amortización de los créditos, el aumento de la renta y del nivel de empleo, el efecto euro y la creciente desconfianza ante las inversiones bursátiles”<sup>(2221)</sup>.

---

(2218) Artículo 38 de la Ley

(2219) El porcentaje de aprovechamiento que debe destinarse a viviendas con algún régimen de protección podrá ser inferior (Artículo 38 de la Ley):

“1º En suelo urbanizable delimitado, el 10% del aprovechamiento lucrativo total del conjunto de los sectores con uso predominante residencial, con un máximo del 50%

2º En suelo urbanizable no delimitado, el 30 % del aprovechamiento lucrativo de cada sector con uso predominante residencial.”

(2220) Boletín Oficial de Murcia de 18 de junio de 2002.

(2221) Así, en Exposición de Motivos de la Ley 4/2003 de 10 de abril sobre la regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las Viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia (BORM núm. 99 de 2 de mayo de 2003).

El Plan<sup>(2222)</sup> igual que hiciera el de las Islas Baleares pretende incrementar el peso de la vivienda protegida y tiene una orientación social tal y como señalara la Exposición de Motivos de la norma. La comunidad autónoma que no ha establecido una regulación propia en cuanto al régimen de protección utiliza en el Plan el tipo de Vivienda protegida establecido a nivel estatal.

El Plan de Murcia integra entre su novedades más notables, la desaparición de lo límites de las cuantías máximas a subvencionar en actuaciones de rehabilitación de Vivienda, así como las ayudas dirigidas a la promoción y rehabilitación de alojamientos para inmigrantes<sup>(2223)</sup>. El Plan desarrolla además una acción piloto interesante sobre la promoción y construcción de viviendas sostenibles a través del desarrollo reglamentario de medidas de fomento para el promotor que establezcan las condiciones objetivas su desarrollo <sup>(2224)</sup>. Respecto de las Actuaciones en suelo estas comprenderán la urbanización del mismo para su inmediata edificación con vivienda protegida. La norma que no regula de manera separada la autoconstrucción si contempla la posibilidad de sujetar a protección la autopromoción o lo que es lo mismo (la promoción para uso propio) (artículo 8 del Decreto).

En el caso de la Rioja, el vigente Plan de Vivienda 2002-2005 se formula a través del Decreto 23/2002 de 19 de abril, que introduce ayudas económicas complementarias a las correspondientes al Plan Nacional. El Gobierno de la Rioja he llevado a cabo una campaña de

---

<sup>(2222)</sup> Que vendría a derogar al Plan 1998-2001 instrumentado por Decreto 76/98 de 17 de diciembre y Decreto 80/98 de 28 de diciembre, así como el Decreto 51/2001 y la orden de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 25 de octubre de 2000 por el que se determinan los precios máximos de venta para las actuaciones protegidas acogidas al Real Decreto 1186/98 de 12 de Junio.

<sup>(2223)</sup> Existen no obstante desarrollos importantes en esta comunidad autónoma en la materia así, la Orden de 2 de octubre de 2002 de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de convocatoria de ayudas a las promoción de alojamientos para el colectivo de inmigrantes. (BORM de 15 de octubre de 2002).

<sup>(2224)</sup> Así Exposición de Motivos de la Norma.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

difusión del Plan de Viviendas 2002-2005<sup>(2225)</sup>, cuya adecuación temporal y línea de financiación coincide con los planteamientos del Plan Nacional, hasta el punto de significar este un conjunto de ayudas y medidas complementarias al diseño estatal. La adecuación competencial vendrá no por el sistema de financiación, ni siquiera por las modalidades de protección a la vivienda, sino por la atención que las disposiciones autonómicas hacen a colectivos desfavorecidos en el acceso a la vivienda. Así sucedía, cuando hacíamos referencia a la normativa sobre Viviendas tuteladas y así sucede respecto del Plan Joven de Vivienda, o respecto de las ayudas para: familias monoparentales, familias en riesgo social, Personas con discapacidad, mayores de 65 años y personas en situación de riesgo o exclusión social. Es por tanto la expresión social del Plan el principal carácter del mismo.

Por lo demás, las disposiciones sobre financiación comprenderán un conjunto de ayudas consistentes en: préstamos cualificados, subsidiaciones de cuotas, y subvenciones a fondo perdido. Así como una importante batería de recursos destinados a la Rehabilitación de Viviendas que exigían una antigüedad superior a los 15 años, la acreditación del mal estado de las viviendas, la obligación de eliminar barreras arquitectónicas, el no iniciar las obras antes de la visita de inspección, la obtención de licencia municipal por las actuaciones protegidas, la garantía de conseguir adecuadas condiciones de habitabilidad de las viviendas y adecuación funcional y estructura de los edificios y un presupuesto protegible mínimo de 3100 euros en rehabilitación de viviendas y de 900 por vivienda y local en su caso cuando se tratase de rehabilitación de elementos comunes, edificios excepto cuando se tratase de barreras arquitectónicas. Igualmente respecto a rehabilitación se introdujo la prohibición de proteger actuaciones que excedan de una superficie de 120 metros cuadrados.

---

(2225) Puede verse en <http://ias1.laroja.org/NASApp/vivienda/p2002/unbuenplan.jsp?nav=1>

En Madrid, en la actualidad, el Plan de vivienda vigente 2001-2004, se ha aprobado, por Decreto 11/2001, de 25 de enero, por el que se regula la Financiación Cualificada a Actuaciones Protegidas en Materia de Vivienda y su Régimen Jurídico, y sobre el que se ha operado modificación por Decreto 45/2002, de 14 de marzo, para adecuarlo a las determinaciones del Plan estatal 2002-2005, y a la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad.

En cuanto a las actuaciones protegidas de Plan de Vivienda, según el Decreto 11/2001, estas son:

“a) La promoción, adquisición y arrendamiento de Viviendas con Protección Pública.

b) La Rehabilitación con Protección Pública.

Asimismo, a efectos de la presente norma, se consideran actuaciones protegidas aquellas que sean objeto de ayudas económicas complementarias de la financiación cualificada que en materia de vivienda se establezca en los Planes de Vivienda y Suelo del Estado”.

Como respuesta a colectivos en Madrid se ha puesto en marcha el plan de vivienda Joven en Alquiler que prevé 7.500 pisos en alquiler de 70 m<sup>2</sup>, para jóvenes de salario inferior al 5.5 veces el salario mínimo interprofesional. El Plan se destina a jóvenes de hasta 35 años, elevándose con ello el umbral de edad, por ejemplo en la misma Comunidad Autónoma y para las bolsas de vivienda joven estaba en los 30 años<sup>(2226)</sup>. Se trata de viviendas en alquiler con la opción de compra.

---

(2226) Esta descoordinación respecto a que se entienda por joven en la Comunidad de Madrid, es coherente con la diversa conceptualización que tiene en las distintas Comunidades Autónomas. En general, todas han optado por elevar la edad de 25 a 30 y 36 años, para el otorgamiento de los beneficios del colectivo Joven. Por mor de la desigualdad discriminatoria que esta diferente configuración de la edad del “joven” propicia, entendemos debiera operarse con criterios homogéneos, si se quiere a nivel estatal, que eviten el equívoco.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

A ello hay que añadir el programa – que en coordinación con la Consejería de Educación ofrece alternativas de alojamiento y vivienda para universitarios en la Comunidad<sup>(2227)</sup>.

Si bien, todas las actuaciones previstas no han impedido que Madrid sea la Comunidad Autónoma que presenta un mayor incremento del precio de la Vivienda, lo que como veíamos ha obligado al progresivo desplazamiento de la demanda de vivienda del centro a la periferia o al extrarradio, (caso de Castilla-La Mancha) provocando el efecto de incrementar considerablemente el precio de las viviendas en ella situadas. Por ello, y ante las presiones al alza inclusive respecto de las viviendas de Protección Oficial, se pretende controlar que no se produzca fraude respecto de las posteriores transmisiones de Viviendas Protegidas<sup>(2228)</sup>.

En Asturias, el diseño autonómico de vivienda se proyecta en el programa de Actuación en vivienda que cubre el horizonte temporal 2001- 2005<sup>(2229)</sup>. En relación al vigente Plan de Viviendas, Decreto 66/2002, de 6 de junio, sobre actuaciones protegibles en Materia de Vivienda y Suelo en Asturias, el Plan contempla la construcción de 19.000 nuevas viviendas que vendrían a suponer el 48% de las necesidades anuales de vivienda de primera residencia estimadas para la Comunidad para el periodo. Otras 1.200 ayudas se destinarían al acceso a la vivienda y 400 a ayudas para el pago del alquiler; y el fomento de la rehabilitación podría alcanzar a otras 1.500 viviendas adicionales. Pues se prevé, que en el período 2001-2005 y según se

---

(2227) Nos referimos al “Programa de Vivienda Virtual Universitaria”: <http://www.madrid.org/universidades/universidades.htm?vivienda/vivienda.htm>

(2228) Respecto al precio máximo de venta de las Viviendas de Protección Oficial, se ha aprobado recientemente Orden 496/2004, de 16 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen los precios máximos de venta de las viviendas protegidas.

(2229) En el Plan de Vivienda 2001-2005, se enmarca el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto – Legislativo 1/2004 de 22 de abril.

recoge en los objetivos de la política de vivienda, el Principado iniciará la construcción de 3.000 viviendas públicas para su adjudicación a los asturianos con menores niveles de ingresos y distribuidos por concejos según necesidades y déficit acumulado en este tipo de promociones.

El Plan contempla el Programa de Actuación territorial sobre rehabilitación y remodelación de cascos, que suponen la configuración de actuaciones de remodelación de barrios. En esta misma línea se prevé la erradicación del chabolismo, con la indicación de que debe ser suprimido en un corto plazo. En aras de la simplificación administrativa de las relaciones de la Administración Autonómica con la Estatal, la norma entiende que:

“El Plan estatal debe sentar las bases genéricas de la política de vivienda, dejando para el desarrollo de la Comunidad Autónoma la mayor complejidad de medidas que las necesidades concretas exigen. A menudo bajo el aspecto de un complejo entramado de programas y actuaciones se esconde una escasez de voluntad y de dotación real de recursos operativos”.

Así, es a éste al que le corresponde fijar, el precio máximo de venta o alquiler de la Vivienda protegida, así como los límites o topes de percepción de las ayudas, así como el conjunto de disposiciones a ayudas diversificadas que contempla la norma, creándose la categoría de las viviendas protegidas concertadas.

En Castilla- La Mancha, el plan de Vivienda Vigente, es fruto de la aprobación del Decreto 113/2002, de 27 de agosto 2002 sobre Ayudas en Materia de Vivienda y Suelo para el periodo 2002-2005, de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de las actuaciones correspondientes al Plan 2002-2005, aun en la vigencia del Plan anteriormente descrito, que ha sido objeto de reciente modificación por Orden de 21 de enero de 2004<sup>(2230)</sup>, sobre el establecimiento de los precios máximos de Venta, o adjudicación de

---

(2230) DOCM 14, de 2 de febrero de 2004.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

las Viviendas Protegidas, establecidos en el Decreto 113/2002, de 27 de agosto.

Pues bien, en aplicación de estas disposiciones la Comunidad Autónoma ha experimentado un encarecimiento del precio de la Vivienda. La razón hay que buscarla, en el desplazamiento de la presión alcista a zonas de extrarradio, como sucede en esta Comunidad Autónoma respecto de Madrid<sup>(2231)</sup>. Frente a esta situación, y estando en elaboración el Reglamento de Planeamiento de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de la Comunidad<sup>(2232)</sup>, se han operado algunas modificación importantes. La primera es la creación de la Consejería de la Vivienda, y la segunda es el anuncio por su nuevo titular de la puesta en marcha de un Plan de choque sobre vivienda, que permita frenar este incremento de precio. Las medidas apuntadas abogan por la necesidad de más suelo público, y por abogar a que desde el Ministerio de la Vivienda se incida en la valoración del suelo, articulando la propuesta de que sea el Estado el que deba fijar valor tasado al suelo de tal modo que se limiten las ganancias de la venta del mismo.

Por último, en Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha, se ha puesto en marcha a través del Plan Joven- (el vigente es el Plan Joven 2003-2004), medidas de fomento de la bolsa de vivienda joven, que ofrece servicios para facilitar el acceso a la vivienda de población comprendida entre 18 y 35 años.

La Ley 2/2003 de 30 de enero, de la Comunidad Autónoma de Canarias, establece mecanismos de interrelación entre la planificación de viviendas operada en la Comunidad y el resto de Planificaciones

---

(2231) Situación que ha supuesto el incremento de hasta un 30 % del valor de las viviendas.

(2232) El Proyecto de Reglamento de Planeamiento, en desarrollo de la Ley 1/2003, que modifica la Ley 2/98 ,ha sido objeto en marzo de 2004 del Dictamen del Comité Económico y Social, que puede verse en: <http://www.jccm.es/ces/actualidad.php>

territoriales. La escasez de suelo existente en las Comunidades Insulares, obliga a que la Legislación sobre Ordenación del Territorio tome en consideración específicamente la planificación de viviendas así como lo hace la planificación urbanística, mediante la afectación directa de suelo a la construcción de viviendas.

Así, la Ley se refiere a los Planes Insulares de Ordenación que determinarán los usos globales del Territorio insular. En el mismo sentido los Planes de Vivienda Autonómicos deben operar “la determinación de aquellos municipios en los que es prioritaria, incluso perentoria, la construcción de viviendas protegidas y, por tanto, en las que debe centrarse el esfuerzo público, sin perjuicio de las actuaciones que fueran necesarias en municipios de otra naturaleza. La consecuencia básica de esa determinación es la obligación de que los instrumentos de planeamiento general de esos municipios destinen, al menos, el 20 por 100 del suelo urbanizable de uso residencial y del suelo urbano afectado por operaciones de reforma interior, a esa clase de uso residencial, sin que, se pueda destinar a este uso más del 50 por 100 del aprovechamiento del ámbito o sector en concordancia con lo establecido en el artículo 32.2.A.8 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias.

Para la cobertura de este estándar urbanístico la Ley admite la afectación expresa de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta medida y evitar la inactividad de los propietarios afectados, se declara causa de expropiación el incumplimiento del deber de edificación en los plazos que se señalen.

También, se establece el deber de los promotores turísticos de colaborar en la construcción de viviendas protegidas para la población de servicios”<sup>(2233)</sup>.

---

(2233) Exposición de Motivos de la Norma.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

Así, la Ley conjuga en todos sus extremos la planificación territorial con la urbanística y la de vivienda, en un ejemplo de coordinación interadministrativa que vendrá a operar a través de la ya clásica noción de estándar urbanístico.

En cuanto a los mecanismos de financiación incorporados en los planes de vivienda, la Ley integra una nueva modalidad de financiación, el subsidio de préstamos no cualificados, habida cuenta que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios se encuentran en un nivel que permite a los adquirentes obtener en el mercado libre préstamos hipotecarios de iguales condiciones que los cualificados, y operando una equiparación las viviendas protegidas de promoción privada, y asimiladas, con el de las viviendas libres.

Para esta importante norma el Plan de Vivienda se define como el “instrumento que ordena y coordina todas las acciones públicas en materia de fomento del suelo protegido y la vivienda, estableciendo que en las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma se habiliten los créditos suficientes para dar cobertura a su contenido y objetivos. La obligación de dotar presupuestariamente el Plan, a través del Fondo Canario de la Vivienda, es el contrapeso obligado de la imposición de un estándar urbanístico que obliga tanto a los municipios, como a los propietarios y promotores privados”. Con ello se pretende, además, dotar de recursos la política autonómica de vivienda, tradicionalmente limitada.

En este marco normativo, ha tenido lugar la aprobación del IV Plan de Vivienda de Canarias, para el periodo 2002-2005<sup>(2234)</sup>, que se ajusta a las determinaciones del Plan estatal de Viviendas<sup>(2235)</sup>,

---

(2234) El Plan no estuvo exento de polémica, pues las actuaciones contempladas en el fueron consideradas correctas pero insuficientes. No obstante lo cual conviene recordar que el Plan hizo previsión de construcción de 20.000 viviendas, de las cuales el 25% se dedicaría al segmento de población más necesitada (lo que representa un volumen de 4600 viviendas).

(2235) Respecto de las disposiciones autonómicas de aplicación del plan: Decreto 69/2002, de 20 de mayo, por el que se establece y regula el programa

incorporando atención especial al colectivo de los jóvenes<sup>(2236)</sup>, e integrando las ayudas hacia los procesos de autoconstrucción<sup>(2237)</sup>, y la determinación del precio máximo de venta y renta de las Viviendas de Promoción Pública<sup>(2238)</sup>.

En Andalucía, la operativa de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA), como entidad promotora de vivienda, se afectó por Decreto 128/2002 que reguló la intervención de la empresa en las áreas de rehabilitación concertada, en el marco de las actuaciones desarrolladas en el Plan de Vivienda autonómico. Las actividades de EPSA encuentra algún complemento en el establecimiento de empresas públicas cuya finalidad sea la gestión del patrimonio de vivienda <sup>(2239)</sup>.

Por último, el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo de la Comunidad Autónoma Andaluza ha sido objeto de reciente formulación

---

canario de viviendas de protección oficial de régimen especial destinadas a satisfacer el déficit de vivienda en determinados municipios con desarrollo turístico (B.O.C. nº 93, de 8 de julio de 2002); Decreto 70/2002, de 20 de mayo, por el que se regula la gestión por la Comunidad Autónoma de Canarias de las medidas de financiación protegida en materia de vivienda y suelo para el Plan 2002-2005, previstas en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (B.O.C. nº 93, de 8 de julio de 2002); Decreto 76/2002, de 3 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a promoción de viviendas de nueva construcción que se califiquen como protegidas al amparo del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (B.O.C. nº 93, de 8 de julio de 2002); Decreto 15/2003, de 10 de febrero, que modifica el Decreto 76/2002, de 3 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a la promoción de viviendas de nueva construcción que se califiquen como protegidas al amparo del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (B.O.C. nº 33, de 20 de Febrero de 2003).

<sup>(2236)</sup> Decreto 19/2003, de 10 de febrero, por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda (B.O.C. nº 36 de 21 de Febrero de 2003).

<sup>(2237)</sup> Decreto 75/2002, de 3 de junio, por el que se regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas (B.O.C. nº 93, de 8 de julio de 2002).

<sup>(2238)</sup> Decreto 1/2004, de 13 de enero, por el que se establece el precio máximo de venta y la renta máxima inicial anual de las viviendas protegidas de promoción pública.

<sup>(2239)</sup> Así, en Málaga se gestiona la posibilidad de crear una empresa provincial de la vivienda, y de que la Comunidad Autónoma Andaluza. cree otra empresa publica para la gestión de la vivienda en alquiler que estaba siendo gestionada por la Consejería de Obras públicas.(vid. Arquisur de agosto de 1997).

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

para el período 2003-2005, según Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de Enero de 2003. La norma, no desconoce la puesta en marcha por la propia Comunidad Autónoma de políticas sociales que inciden en la vivienda. Así sucedería con el Plan de Apoyo a la Familia Andaluza aprobado por Decreto 137/2002 de 30 de abril que estableció un conjunto de medidas en favor de las familias andaluzas. El artículo 29 de dicho Plan introdujo un conjunto de subvenciones para la adecuación funcional básica de las viviendas. La norma tuvo inmediato desarrollo en la Orden de 13 de mayo de 2002, cuya réplica a tenor del éxito y número de solicitudes ha tenido lugar por Resolución de 20 de diciembre de 2002<sup>(2240)</sup> de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, por la que se formaliza la convocatoria de ayudas para la adecuación funcional básica <sup>(2241)</sup> de las viviendas.

La materialización del IV Plan de Vivienda Andaluz se ha instrumentado a través del Decreto 149/2003 de 10 de Junio, que lo aprueba ampliando el horizonte temporal para el cuatrienio 2003-2007<sup>(2242)</sup>. La norma centrada en facilitar el acceso a viviendas con ingresos hasta cuatro veces el salario mínimo interprofesional, jóvenes, mayores de 65 años, familias numerosas monoparentales y aquella otras con problemas sociales ayudando así al cumplimiento del II Plan de Acción contra la violencia hacia las mujeres. Este plan es el primero que se integra en las determinaciones de la Ley 7/2002 de 17 de

---

<sup>(2240)</sup> BOJA de 30 de enero de 2003, núm.20.

<sup>(2241)</sup> Por adecuación funcional hay que entender también la relativa a la supresión de barreras arquitectónicas. Sin perjuicio de las disposiciones que a este tenor la comunidad Autónoma tiene desarrolladas, debe tomarse en consideración la Orden de 10 de enero de 2000 por la que se establecen las ayudas destinadas a las Comunidades de Propietarios de edificios de viviendas para la instalación de ascensores y eliminación de barreras arquitectónicas. (Gómez Jiménez, M. L. “Régimen Jurídico de las Barreras arquitectónicas. (Especial atención a la Tercera Edad)”; I y II curso de Conferencias Abiertas. Aula de Formación Abierta 2000. Dirección General de alumnos y servicios de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Málaga y Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 121-125.

<sup>(2242)</sup> BOJA de 20 de Junio de 2003.

diciembre de ordenación urbanística de Andalucía. La norma, que debe ser respetuosa con los instrumentos formulados en la ordenación urbanística del suelo, se orienta hacia la coordinación interadministrativa y permite definir la política autonómica de vivienda como decididamente intervencionista <sup>(2243)</sup>. La norma (Decreto 149/2003) integra a su vez elementos urbanísticos entre sus objetivos, ya que incide en la idea de lograr un modelo de ciudad sostenible. Para ello, se acude a dos vías: por un lado la consolidación y mejora de la trama urbana existente- cuestión esta que debiera abordarse en sede de política de suelo, o en coordinación con la política de suelo y en segundo lugar; mediante la rehabilitación integrada, así como mediante la eliminación de las situaciones de infravivienda que “permitan conservar la población en sus barrios, impulsando y colaborando activamente en los procesos de erradicación de chabolismo”.

La legislación urbanística Ley 7/2002 es tenida en cuenta no obstante por el Plan por cuanto permite reservar el 30% del suelo en los municipios con relevancia territorial para la construcción de viviendas protegidas. Se persigue además con la norma incidir en el parque de viviendas desocupadas, así como la introducción de nuevas tecnologías y modernización de las infraestructuras ligadas a la edificación de Vivienda.

La previsión normativa derivada de la mejora tecnológica de la introduce mayores parámetros de calidad en la edificación de viviendas. La norma al igual que hicieran otros instrumentos de planificación autonómica introduce un conjunto de ayudas complementarias de las incluidas en el Plan Nacional de vivienda 2002-2005, y crea otras figuras de financiación autonómica exclusiva.

---

(2243)

Así la Exposición de Motivos del Plan señala:

“... la situación actual del sector inmobiliario, que aconsejaba, más que nunca, la intervención de las Administraciones”.

“El permanente incremento del precio de la vivienda, por motivos ajenos al mercado tradicional de la oferta y demanda de vivienda, esta impidiendo el acceso a la misma, no sólo a las familias de menores recursos sino también a jóvenes en edad de emancipación y a Las familias de rentas medias que ven como sus ingresos ya no son suficientes para acceder al mercado tradicional de vivienda libre”.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

El Plan integra a su vez previsiones de desarrollo en coordinación con la Administración Local. Para ello se prevé que la ejecución del Plan exigirá la puesta en marcha de los principios de coordinación, concertación y cooperación con la Administración local mediante la suscripción de acuerdos. Acuerdos que se fundamentan en “la financiación autonómica y en la aportación gratuita de suelo, para la construcción de viviendas en alquiler, por los municipios como compromisos recíprocos. Además y en línea con la potenciación de las relaciones interadministrativas con la Administración Local, el plan constituye lo que denomina una “reserva de eficacia” “destinada a primar a aquellas entidades locales más activas en la consecución de los objetivos previstos.

No se expresa en la norma en que consiste esta reserva de eficacia, ni tampoco el alcance de la figura, para la que no conocemos en estos términos precedentes.

En relación con las actuaciones sobre suelo destaca esencialmente la utilización de la figura del agente urbanizador, al igual que utilizara la Ley Valenciana.

La Exposición de Motivos subraya igualmente que la norma junto con el desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, estas disposiciones integran “el régimen jurídico de la vivienda protegida”. Y añade: “son normas que superan en su vigencia el de la planificación que el Decreto esencialmente comprende”. Ello permite apreciar que la regulación contenida en el Decreto sobre vivienda integra el régimen normativo de la Comunidad Autónoma, otorgándose a sus disposiciones vigencia superior a la programada, ello explica que se derogue entre otras disposiciones el Decreto 413/90 de 26 de diciembre de adjudicación de viviendas de promoción pública, desconectado de la normativa propia de planes de vivienda precedentes. Con ello parece querer dotarse la Comunidad Autónoma de un marco completo, sin incorporar entre sus previsiones inmediatas la elaboración de una Ley de Vivienda.



Así mismo, en la descripción de promotores que puedan llevar a cabo las actuaciones del plan, además de incorpora la promoción Pública como la promoción por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, los Ayuntamientos y entes instrumentales siempre y cuando en el objeto de las mismas se incluya la promoción de viviendas o suelo residencial<sup>(2244)</sup>, integrando además a las Universidades como promotoras de viviendas. Esta previsión resulta de especial interés por cuanto las Universidades no comprenden entre sus objetivos/funciones la construcción de Vivienda, no obstante la habilitación normativa integrada en el nuevo plan.

El IV Plan de vivienda de Andalucía ha apostado por continuar con el apoyo a la vivienda en régimen de arrendamiento, así como por la rehabilitación en sucesión de continuidad con los anteriores y establece las siguientes líneas de actuación en vivienda: Viviendas protegidas para la venta; Viviendas protegidas para Alquiler; Alojamientos protegidos en alquiler <sup>(2245)</sup>; Viviendas y alojamientos protegidos en alquiler para jóvenes; Viviendas para integración Social; Bolsas de Vivienda en alquiler.

Respecto de las bolsas de vivienda en alquiler su objeto es fomentar el arrendamiento de viviendas desocupadas. Se trataría de Viviendas de titularidad privada y se prevé en la norma ejercicio de intermediación de la Comunidad Autónoma entre los propietarios y los inquilinos<sup>(2246)</sup>. Así mismo, el Plan contiene importantes determinaciones

---

(2244) Artículo 5 de la norma señala:

“... tendrán la consideración de promotores públicos la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la Empresa del Suelo de Andalucía, los Ayuntamientos, cualesquiera otras Entidades Locales de carácter territorial, sus Organismos Autónomos, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, aunque sus actividades se ajusten por Ley al ordenamiento privado, y las Sociedades Mercantiles con capital exclusivo de las Administraciones Públicas, siempre que en el objeto de las mismas se incluya la promoción de viviendas o suelo residencial”

(2245) Esta figura tiene importantes similitudes que los alojamientos incorporados al último plan de vivienda aprobado por la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha sobre el que luego volveremos.

(2246) La previsión autonómica exigirá una adecuada concreción que incorpore la coordinación con las actuaciones que en este sentido se puedan



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

urbanísticas. La primera en el artículo 56, al señalar - que el suelo de patrimonio público destinado a viviendas protegidas en alquiler tendrá una repercusión máxima de venta del 15 por ciento sobre el precio de las mismas. Fuerte intervencionismo, que distingue según la vivienda tenga como destino integrar el patrimonio Municipal Autónomo, en cuyo caso no se podía imputar coste alguno del suelo en el precio de la vivienda (<sup>2247</sup>).

Respecto de los Patrimonios Municipales de Suelo, las medidas en materia urbanística abogan por la constitución y ampliación del mismo, en consonancia con la Ley 7/2002(<sup>2248</sup>). El Decreto 149/2003 ha sido complementado así como la Ley 7/2002 por el Decreto 150/2003 de 10 de Junio por el que se determinan los municipios con relevancia territorial a los efectos de lo dispuesto en la Ley 7/2002. El criterio adoptado por la norma es considerar municipio con relevancia territorial “a aquellos municipios litorales, con población superior a los 20.000 habitantes y que formen parte de aglomeraciones urbanas de las principales ciudades andaluzas(<sup>2249</sup>). A efectos de lo cual la norma introduce en los anexos la descripción de cuales sean estos municipios e igualmente con relación al Plan de Vivienda integra los ámbitos territoriales para aplicación del precio básico y máximos de venta y renta, en una suerte de zonificación, urbanística amparada en criterios inmobiliarios.

El Plan contempla, actuaciones en materia de rehabilitación, en sucesión de continuidad con los planes anteriores, manteniendo

---

desarrollar desde las Administraciones Locales. Su previsión se contiene en el Artículo 52 del Decreto.

(<sup>2247</sup>) Ello evidencia una actuación administrativa que pretende reducir artificialmente el precio de la vivienda, al no tomar ni siquiera en consideración el valor de localización del inmueble, en función del suelo en que la vivienda se ubique.

(<sup>2248</sup>) Artículo 112- 124 del Plan. En lo que consideramos propiamente normativa urbanística complementaria de la Ley 7/2002.

(<sup>2249</sup>) Artículo único Decreto 150/2003

inclusive la misma terminología al señalar la existencia de áreas de rehabilitación concertada. Sin embargo se han añadido algunas variantes. En primer lugar, se define la infravivienda (<sup>2250</sup>), dentro de las actuaciones protegidas a la rehabilitación, se incorpora una figura nueva como es la rehabilitación integral de barriadas (<sup>2251</sup>). Lo que no deja de ser rehabilitación urbanística. Igualmente entre las disposiciones dedicadas a la rehabilitación de edificios se introduce lo que había sido ya regulado de manera autónoma fuera del plan, esto es, la necesidad de adecuación funcional básica de las viviendas. Evidentemente la adecuación funcional hace alusión a una adecuación topológica destinada a mejorar la seguridad de las personas mayores. Nada apunta la norma sin embargo sobre la incardinación de estas actuaciones con las ayudas convocadas de manera directa para el mismo fin. Si bien, si integra sus determinaciones con las incorporadas al plan de apoyo a la familia andaluza contemplado en Decreto 137/2002 ya citado.

No obstante entre las determinaciones sobre rehabilitación urbanas integra alguna previsión urbanística más como la relativa a la declaración de edificios fuera de ordenación, sin que sea posible considerar fuera de ordenación los edificios en los que se ejecute alguna actuación protegida(<sup>2252</sup>).

Las determinaciones sobre Rehabilitación de Vivienda han sido objeto de desarrollo normativo por Orden de 15 de septiembre de

---

(2250) El Artículo 62 de la norma señala al respecto:  
“Se consideran situaciones de infravivienda a los efectos de este programa, las edificaciones de uso residencial, unifamiliares agrupadas en núcleos plurianuales que presenten en su totalidad o en parte algunas de las siguientes carencias:  
a) No poseer instalaciones sanitarias básicas, abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad o iluminación y ventilación suficiente  
b) Manifestar condiciones de la edificación por debajo de los requerimientos mínimos en relación con los aspectos constructivos  
c) Presentar un alto grado de hacinamiento de los moradores de la vivienda”.

(2251) Artículo 82 del Decreto.

(2252) Entendemos que no es en sede de esta norma sino en sede de la Ley del Suelo en el que se debe integrar esta valoración.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

2003<sup>(2253)</sup> sobre desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de rehabilitación que estuvieran incorporadas tanto en el Plan Andalúz de Vivienda y Suelo como en el Plan Estatal de Vivienda.

Así, la dinámica de rehabilitación de Vivienda contemplada en el Plan Andalúz, amén de completa es exhaustiva en sus planteamientos, pues incorpora el desarrollo de programas de rehabilitación que atendiendo a distintas finalidades se orientan a un objetivo común y lo hace en el marco de las actuaciones desarrolladas en el Plan Estatal vigente.

La Orden de 15 de Septiembre integra las actuaciones de transformación de infravivienda; la definición del ejercicio de las acciones derivadas del Plan Estatal en la materia, y define la figura de municipio de rehabilitación autonómica, así como incide en la importante ordenación de las áreas de rehabilitación concertada integrando conjuntamente la rehabilitación de barriadas.

Pero veamos con más detalle en que consiste esta ordenación. En primer lugar, la norma a pesar de su brevedad incorpora la delimitación de como deba operarse respecto de las Zonas de actuación de infravivienda. Así debe operarse una declaración de zona de Actuación de infravivienda para proceder a llevar a cabo las pertinentes actuaciones protegibles.

Para ello, la norma introduce un concepto de infravivienda señalando que<sup>(2254)</sup> se consideraran situaciones de infravivienda, a los efectos de este Programa, las edificaciones con uso residencial, unifamiliares agrupadas en núcleos plurifamiliares que presenten, en su totalidad o en parte, algunas de las siguientes carencias: no poseer instalaciones sanitarias básicas, abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad o iluminación y ventilación suficientes; manifestar

---

(2253) BOJA de 30 de septiembre de 2003, núm. 188.

(2254) Artículo 62.1 del Decreto 149/03.

condiciones de la edificación por debajo de los requerimientos mínimos, en relación con los aspectos constructivos; presentar un alto grado de hacinamiento de los moradores de la vivienda.

Así, una vez declarada la zona de Actuación de infravivienda, el promotor público debe elaborar el Programa de Actuación de infravivienda. Una vez aprobado el Programa debe subscribirse el correspondiente convenio para su ejecución<sup>(2255)</sup>.

**h) El Plan de Vivienda 2005-2008: plan de choque e integración de medidas extra plan.**

Acabada la anterior legislatura, y con la nueva mayoría parlamentaria articulada en torno al Partido Socialista en 2004, se opera reciente reestructuración de departamentos ministeriales, auspiciada por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, modificado por Real Decreto 562/2004 de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, creando el Ministerio de la Vivienda<sup>(2256)</sup>.

Así, el Artículo 17 del Real Decreto crea el Ministerio de la Vivienda, como estructura que vendrá a asumir las competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de Vivienda y Suelo, adscribiéndose el mismo todos los organismos públicos a los que se encomiende el ejercicio de competencias y la prestación de servicios o actividades dirigidas a favorecer el acceso a la vivienda.

---

(2255) Artículo 62 .4 de la norma

(2256) BOE de 20 de abril. Norma complementada por el Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, sobre reestructuración de la Presidencia del Gobierno.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

#### *a' Líneas Singulares de Intervención del Plan de Vivienda 2005-2008*

En este contexto, se proponen un conjunto de actuaciones<sup>(2257)</sup>, que comprenden<sup>(2258)</sup>, la aplicación inmediata de un plan de choque que deba ser aprobado por el Consejo de Ministros. En el se contempla la ampliación del número de actuaciones subvencionables previstas para este año que inicialmente eran de 110.000 y que llegarán a 180.000 viviendas.

Lo que significa, un volumen de 70.000 subvenciones dedicadas a vivienda de nueva construcción y de alquiler, para la adquisición de casas ya existentes para la rehabilitación (con lo cual se potencia el programa de rehabilitación de vivienda), y para la ayudas a la urbanización y adquisición de suelo y apoyo al inquilino.

Las ayudas a la urbanización y a la adquisición de suelo, así como el apoyo al inquilino no estaban contemplados en ningún plan de vivienda, eran por tanto actuaciones extra plan.

Así, las líneas del futuro plan de Vivienda 2005-2008, esbozadas por la Ministra de la Vivienda en la comparecencia pública realizada en el seno del Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2004<sup>(2259)</sup>, se orientan a: “a) Favorecer el acceso a la vivienda a los jóvenes y a las familias más desfavorecidas, con la puesta en el mercado de 180.000 viviendas anuales protegidas atendiendo a la demanda real; b) Impulsar el mercado de alquiler de forma que se incremente en los próximos años; c) Garantizar el desarrollo sostenible de las ciudades, promoviendo la rehabilitación y la utilización de las viviendas vacías; d)

---

(2257) “actuaciones”, con la indeterminación conceptual que el término contiene según hemos apreciado.

(2258) Información el Diario El País, de 1 de mayo de 2004.

(2259) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, Pág. 6

Mejorar los mecanismos de control para que las viviendas protegidas cumplan el fin social de los mismos mediante la calificación de las viviendas protegidas durante toda su vida útil y mediante la creación de un registro actualizado y accesible de la oferta de estas viviendas y de sus demandantes; e) Reformar las ayudas fiscales en beneficio de las ayudas directas, destinándolas preferentemente al alquiler y f) Fomentar la vivienda protegida con una nueva fiscalidad.

Medidas que no difieren de las utilizadas en otros planes anteriores, salvo en la previsión de medidas fiscales al inquilino con las precisiones que dichas medidas han motivado en el seno del debate suscitado, tal y como exponíamos, y en la delimitación del número de viviendas que se quieren construir. Para lo cual, se debe contar con la adecuada disponibilidad de suelo apto para el proceso edificatorio, tal y como exponíamos respecto de las operaciones de vinculación a la construcción de Vivienda protegida de patrimonio Públicos de Suelo que se incorporan al mercado de la Vivienda.

A estas actuaciones en vivienda se suman actuaciones en suelo. La principal es la sustitución del sistema de subasta por el de concurso, a lo que hay que añadir la racionalización de la utilización del suelo a través de las funciones encomendadas a SEPES (Entidad Pública Empresarial de Suelo).

Con ello vuelve a resucitarse la funciones asumidas por la Gerencia de Urbanización en 1959, al reivindicar que sea SEPES la que asuma funciones de gestión de suelo no sólo de la Administración General del Estado sino de las Administraciones Autonómicas y Locales.

Medidas, que formaran parte de un nuevo plan de vivienda, el Plan 2005-2008, cuya formulación se espera abordar en el segundo semestre del presente año<sup>(2260)</sup>.

---

<sup>(2260)</sup> El Director de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda inicia las actuaciones que deban ser consensuadas con una reunión con los consejeros a principios de mayo y la convocatoria de una Conferencia Sectorial de la Vivienda, que se reunirá a finales de mayo y que se centra en el desarrollo del Plan de choque presentado por el Consejo de Ministros.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

#### *b' Desarrollos Autonómicos durante la vigencia del Plan 2005-2008*

En la vigencia del Plan Estatal 2002-2005, y tras la formulación de los diseños propios por las comunidades Autónomas vigentes en 2004, todas las Comunidades Autónomas se han posicionado con carácter previo a la formulación del Plan 2005-2008.

En Cataluña, la ordenación de la Vivienda, ha abogado por el establecimiento de un código de Vivienda que comprendía tanto la normativa propia sobre régimen de protección como específicas disposiciones el libro del Edificio y la calidad en la edificación. El resultado de esta propuesta sería una normativa completa, que se ha ido anticipando en muchos de sus extremos a los desarrollos estatales. Esta Comunidad Autónoma, ha manifestado además, tras el anuncio de las desgravaciones fiscales a los arrendatarios el interés por conocer la traducción en desgravaciones a la venta que ello puede significar como medida incorporada al futuro plan de Vivienda<sup>(2261)</sup>. Además de incorporar la propuesta de la posible introducción de una Ley que evitara la ejecución inmediata de las hipotecas cuando se trate de causas de fuerza mayor, abundando en las propuestas que recuperan la intervención de las cooperativas de Vivienda y abogando por la participación de entidades sin ánimo de lucro en la Política de vivienda, además de solicitar el incremento de las cuentas Ahorro vivienda al plazo de 7 años.

En las Islas Baleares, en relación con la política desarrollada en el anterior plan de vivienda y tras la reciente elaboración del Plan de Vivienda, 2004- 2008, la orientación de la política balear en los diseños del nuevo Plan de Vivienda Estatal es respecto del fomento de la vivienda en alquiler, para que tanto el arrendador como el arrendatario

---

(2261) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 36 Fomento y Vivienda, 27 de mayo de 2004, Pág 7. Intervención en el Debate del Sr. Diputado; Grau I Buldú.

tengan subvenciones que puedan suponer alquileres que rondan las 30.000 pesetas, lo que deba complementarse con la cesión gratuita de suelo a las Comunidades Autónomas.

En Cantabria se está elaborando en la actualidad un Decreto de régimen de Viviendas de Protección Pública, que permita la aprobación de su plan regional. En el marco del Planeamiento de Viviendas vigente actúa (Gesvican), Gestión de Viviendas e Infraestructuras de Cantabria. Así, y tras el dictamen del Consejo Económico y Social, el texto -en el que se pide un pacto por el suelo, que impida la especulación, prevé una categoría de protección distinta de la Vivienda de Protección Oficial para esta Comunidad Autónoma.

Para Castilla y León, la alternativa para la bajada del precio de la Vivienda se encuentra en el fomento del alquiler y en la necesidad de que se auspicie un Pacto por el Suelo, esta Comunidad ha puesto en marcha una bolsa de vivienda en Alquiler, para los jóvenes y aboga por esta dinámica en el marco de la nueva formulación del Plan de Vivienda.

En Murcia con relación a los nuevos diseños del Plan de Vivienda, se ha abogado, por la necesaria cesión de suelo público que permita incrementar el número de actuaciones.

Para la Rioja, la elaboración del nuevo plan de Vivienda Estatal debe tomar en consideración, un incremento de las viviendas protegidas, para lo cual desde el diseño autonómico se aboga por *un incremento de fondos de reservas y medidas de protección*.

La ordenación de la vivienda en Valencia, es acorde a las determinaciones de la ordenación del régimen urbanístico desarrollado en la Comunidad. Así, la existencia de la figura ya examinada del Agente Urbanizador, ha pretendido operar una ralentización en el incremento del precio de la vivienda, mediante la agilización de la gestión de suelo. Si bien, los resultados obtenidos, en la ratio de precio de la vivienda, no parecen deberse exclusivamente a esta figura, sobre



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

la que han recaído como exponíamos dudas de constitucionalidad<sup>(2262)</sup>. En Valencia, se aboga en el nuevo diseño del Ministerio de la Vivienda por el aumento y la superación del número de actuaciones, y por la elaboración de un gran Pacto por el Suelo a nivel Estatal, que permita destinar mas suelo a vivienda protegida, y una reforma de la Ley del Suelo, para flexibilizar la gestión de los instrumentos de planeamiento. Por ello está elaborando una nueva de actividad urbanística que permita la edificación de mayor volumen de vivienda en alquiler.

La Comunidad Gallega en este marco normativo, ha experimentado un incremento progresivo de precios que en el contexto nacional, que ha motivado la exigencia al Ministerio de la Vivienda de la venta de suelo Público del Estado, con la finalidad de afectarlo a la construcción de viviendas. Además, la Comunidad aboga por la puesta e marcha de políticas de arrendamiento de Vivienda a bajos precios.

Desde Asturias, se ha abogado, recientemente, tanto por la necesidad de mayor disposición de Suelo en el mercado, a precio limitado, como sobre la creación de una bolsa de demandantes de suelo, en aras de poner en marcha mecanismos similares a los obtenidos en la Comunidad con la Sociedad de Gestión Pública del Suelo.

Canarias, ha manifestado recientemente la reivindicación de la insularidad como condicionantes para la política de Vivienda, al igual que lo ha hecho Baleares, en el nuevo diseño que permitirá la gestación del Plan Nacional de Vivienda 2005-2008, y que supone la menor ocupación del suelo, y el fomento de políticas de rehabilitación y de

---

(2262) García Montalvo, J: "Políticas Públicas y Precio de la vivienda" en *Cuadernos de Información Económica*. Enero – Febrero 2004. Págs. 66. Señala:

"Sin embargo, antes de la entrada en vigor de la LRAU, el precio de la vivienda de la Comunidad Valenciana ya era cuatro veces mas bajo de todas las Comunidades Españolas. Y si comparamos el crecimiento de los precios en el conjunto de España y en la Comunidad Valenciana desde la aprobación de la Ley, observaríamos que en la Comunidad Valenciana han crecido más rápidamente".

alquiler de viviendas. En un contexto de crecimiento desmesurado del precio de la vivienda que sin embargo ha tenido una desaceleración relativa en esta Comunidad Autónoma, pues en los últimos cinco años (hasta 2004), se ha incrementado en un 80%, cuando en el resto del Estado lo ha hecho en un 99%<sup>(2263)</sup>. Por ello sus intervenciones en el seno del debate con motivo de la valoración de las futuras líneas de intervención de la Política de Vivienda se encaminan a la continuidad en la contención de precios prestando especial atención a los efectos del turismo sobre la elevación del precio de la vivienda.

### ***B. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL COMO PROMOTORA DE VIVIENDA***

#### ***a) La Promoción de Vivienda como manifestación de la Autonomía Local.***

Que las Administraciones Locales son promotores de Vivienda es algo manifestado ya respecto del periodo histórico que antecede a este que examinamos. No obstante, la irrupción de las Comunidades Autónomas en el mapa organizativo español, con la pertinente atribución competencial sobre vivienda, hace preciso establecer el marco en el que las Administraciones Locales llevan a cabo su actividad promotora.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/85 de 2 de abril señala:

“El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:... d).ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas...”

---

<sup>(2263)</sup>

Véase en:

<http://construfacil.com/index.php/P/newsRegD/PHPSESSID/e5a478201fcd10dc7bab539211241170/com/ES-CN/nId/8156>

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

La asunción competencial del precepto respetuosa con las distribución de competencias Estado - Comunidades Autónomas<sup>(2264)</sup>, opera con la previa atribución constitucional de la garantía institucional de la Autonomía Local <sup>(2265)</sup>.

Esta Autonomía Local, potenciada si cabe con la incorporación del Pacto Local, en reforma de la Ley de Bases de Régimen local (Ley 11/99), permitió la incorporación de técnicas de gestión de servicios<sup>(2266)</sup> que incorporasen la administración Institucional. Así, la utilización de la Administración Institucional para la gestión y ordenación así como promoción de vivienda, ha sido una constante en el desarrollo de la normativa Local. De esta forma, la promoción se llevaba a cabo a través de Patronatos Locales, que vinieron asumir posteriormente el carácter de organismos autónomos adscritos al Ayuntamiento<sup>(2267)</sup>, o por Empresas Municipales<sup>(2268)</sup>.

---

(2264) Las Comunidades Autónomas, en el respeto a las normativas básica estatal, elaboraron pronto disposiciones normativas reguladoras de las especificidades derivadas de su territorio y organización. Así, contamos con un abundante número de disposiciones Autonómicas sobre régimen local, en las que hay que enmarcar la actuación local de promoción de vivienda en cada Comunidad Autónoma. Entre estas : la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; la Ley 3/2002, de 22 de marzo, de cuarta modificación de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña; la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; la Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Régimen Local; Ley 3/93 de 22 de septiembre de Régimen Local de la Rioja; Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen Local de la Región de Murcia.

(2265) Artículo 140 de la Constitución.. Vid. en este sentido el clásico trabajo de Parejo Alfonso, L: *Garantía Institucional y Autonomía Local*. En Estudios de Derecho Público. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.1981.

(2266) Es clásica en este sentido, la obra Albi Cholbi: Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales.

(2267) Así, la configuración actual de estos organismos autónomos como Institutos Municipales de la Vivienda es sucesora de la de Patronatos Municipales de la Vivienda. En el caso de Málaga, la modificación de los Estatutos del Instituto Municipal de la vivienda, se opera en virtud del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Málaga de fecha 26 de julio de 1991. La tramitación y publicación posterior del Boletín Oficial de la Provincia

comprende la referencia normativa completa de la regulación que presenta la figura del Instituto, diferenciándola de su predecesora el Patronato Municipal de la Vivienda.

Sucede también en Barcelona que la figura anterior a la Instituto Municipal de la Vivienda es la de Patronato. Acogiéndose ambas al régimen de creación correspondiente del artículo 85.3 b) de la Ley de Bases de Régimen Local, constituyéndose en su caso como un Organismo Autónomo Municipal. Organismo que se incluye en el supuesto del artículo 145. de la Ley de Hacienda Locales y que se constituye como una entidad Benéfico Constructora.

Los Institutos municipales de la Vivienda vendrán a desarrollar actividades complementarias de la actividad desarrollada por otras administraciones Públicas en materia de Vivienda. En concreto la correspondiente a las Administraciones Autonómicas y General del Estado. Configurándose por la forma de prestación la vivienda como un servicio Público local prestado bajo la fórmula jurídica de gestión directa, dado que el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases de Régimen Local atribuye competencia exclusiva a las corporaciones Locales sobre la "promoción y gestión de Viviendas".

Respecto del conjunto de sus atribuciones y dada la imposibilidad de reproducir aquí toda la casuística de intervención y dado que las funciones desempeñadas son mayoritariamente coincidentes, El Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga, las tiene desarrolladas en el artículo 5 de la norma que señala:

"Para el cumplimiento de esta misión el instituto podrá:

- a) Adquirir suelos edificables, en la medida necesaria para el cumplimiento de sus fines.
- b) Urbanizar los terrenos y rehabilitar los edificios.
- c) Promover en su caso viviendas de tipo social con carácter complementario y/o Subsidiario de otras Administraciones Públicas o de la iniciativa privada.
- d) Cualquier otra actividad que complemente las anteriores de acuerdo con los fines"

Se introduce igualmente la referencia al contenido del artículo 7 de los Estatutos que señalan que los ingresos van a destinarse al pago de los gastos de funcionamiento del instituto., como sean la:

- a) La construcción y rehabilitación de viviendas, edificaciones y urbanización de terrenos.
- b) Al pago de los gastos de funcionamiento del instituto.
- c) Al pago de intereses y amortizaciones de préstamos y otras obligaciones.
- d) A la adquisición de bienes inmuebles.
- e) e) A cualquier otro fin no lucrativo que acuerde el Gobierno Rector del instituto Municipal de la vivienda a tenor de los Estatutos. .

(2268)

En el caso de Madrid, se opera con una Empresa Pública, la Empresa Municipal de la Vivienda, que ha puesto en marcha la 13 convocatoria del Plan Primera Vivienda, aprobada por el Ayuntamiento en Pleno, en sesión ordinaria, de fecha 26 de septiembre de 2002., que ha previsto la construcción de 774 viviendas 454 de promoción pública y 320 de protección pública sobre suelo de precio tasado. La descripción y el detalle en los requisitos para la obtención de alguna de estas viviendas contrasta con la limitación competencial y económica de los municipios, respecto de la

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

La forma de gestión urbanística municipal a través de las Sociedades Municipales de Gestión Urbanística para la promoción de viviendas es en la práctica una de las más utilizadas<sup>(2269)</sup>. Aun constatándose que la normativa urbanística no había hecho específica previsión al respecto <sup>(2270)</sup>. No obstante lo cual entendemos, que puede ser objeto de las mismas la Promoción de Vivienda, siempre y cuando, por la regla lógica del artículo 11 de la Ley 30/92 la atribución competencia a estas entidades no suponga duplicidad de otras ya existentes, esto es, dicha competencia no venga atribuida a otro organismo de manera particular como ha sucedido en la evolución histórica de la promoción de vivienda a los municipios, para el caso de los patronatos de Vivienda o de los Institutos o Empresas Municipales para la Vivienda.

Evidentemente la atribución competencial y la participación de los municipios en la materia van mucho mas allá de la promoción de vivienda<sup>(2271)</sup>, pues son éstos los encargados de la gestión urbanística, de la que depende en buena parte, tanto la clasificación de suelo, como la calificación que tenga como uso la de edificar vivienda protegida. O en todo caso la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo que supone el otorgamiento de la preceptiva licencia municipal de obra, sin la cual la obra deviene ilegal. A ello hay que añadir la

---

incardinación de sus actuaciones en el ámbito de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Cuestión esta que demanda especial atención, y que pueda exigir una redefinición de la atribución competencial que a los Ayuntamientos se hace en la materia.

<sup>(2269)</sup> Arana García .E; *Las sociedades Municipales de Gestión Urbanística*. Marcial Pons. Monografías Jurídicas. Madrid. 1997. 398 Págs. También sobre el particular: Bensusan Martín, M. P.: " Las sociedades urbanísticas constituidas por entes públicos locales, especial referencia a la sociedades de promoción, construcción y rehabilitación de viviendas." en Actualidad Administrativa núm. 43 de 24 al 30 de noviembre de 1997. Pág. 935- 947.

<sup>(2270)</sup> Arana, Op. Cít. Pág. 94.

<sup>(2271)</sup> Jiménez de Cisneros Cid: "La Cooperación Local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la Política de Vivienda". Anuario del Gobierno Local. 1998.

necesaria coordinación de la política urbanística local con los intereses supramunicipales<sup>(2272)</sup> que de conformidad con la normativa corresponde a la Comunidad Autónoma.

La Normativa sobre Régimen Local ha sido complementada por la aprobada por las Comunidades Autónomas con el fin de su regular las peculiaridades organizativas de su régimen jurídico. Ello conlleva la necesaria aprobación de un conjunto de disposiciones autonómicas sobre régimen local. Por último, las medidas tendentes a la modernización del régimen local, abundarán sin duda en esta línea de Promoción Pública. Así, la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre<sup>(2273)</sup> de modernización del Gobierno Local, -denominada también Ley de las Grandes Ciudades incide en las necesarias modificaciones a introducir en el régimen local, tomando en consideración el tratamiento homogéneo a que había sometido la Ley de Bases de Régimen Local a todos los Municipios, con independencia del número de habitantes que tuviesen salvedad hecha de los de población inferior a 100 habitantes, respecto del régimen de Consejo Abierto<sup>(2274)</sup>.

### **b) Los Patrimonios Municipales de Suelo**

La gestión urbanística municipal, debe incorporar no sólo la clasificación y calificación de suelo sino la constitución de Patrimonios

---

<sup>(2272)</sup> Así, la STS de 4 de diciembre de 1987 (RCJ 1987, 9355) Ponente: Excmo. Sr. D.: Jaime Barrio Iglesias, sobre la noción de autonomía y los intereses supramunicipales:

"La autonomía no supone soberanía ni se opone a la existencia de un control sobre los actos del órgano autónomo, siendo perfectamente compatibles la municipal con una tutela o fiscalización ni por parte del Estado o las Comunidades Autónomas, a las que el Art. 148.1.3 de la propia Constitución permite asumir en materia de urbanismo, ya que ésta no es por entero atribuible por su esencia a que ésta no es por entero atribuible por su esencia a una sola esfera administrativa, al afectar tanto a las Comunidades Autónomas y al Estado, todos los cuales han de necesariamente de intervenir a fin de que no se produzcan distorsiones en una ordenación íntegra del territorio nacional, con la obligada consecuencia de admitirse supramunicipales".

<sup>(2273)</sup> BOE de 17 de diciembre de 2003, núm. 301, cuya entrada en vigor se operó el 1 de enero de 2004.

<sup>(2274)</sup> En este mismo sentido puede verse la Exposición de Motivos de la Ley.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

Municipales de suelo, como técnica de intervención - que desde la normativa urbanística permite la vinculación del suelo a la construcción de viviendas sujetas a algún Régimen de protección. Tras la Constitución, los Patrimonios Municipales de suelo, han sido objeto de atención en las sucesivas regulaciones sobre suelo.

La normativa sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana incluyó ya en 1956 la figura de los Patrimonio Municipales de Suelo. La finalidad que motivaría su creación fue el establecimiento de una bolsa de suelo público para evitar la especulación y por tanto en la misma línea del enunciado constitucional. El Real Decreto- Ley 12/80 de 14 de marzo<sup>(2275)</sup> sobre creación de suelo y agilización de la Gestión Urbanística, potenció la figura de lo Patrimonios Municipales de Suelo, mediante la adopción de un conjunto de medidas que daban prioridad a la ejecución de instrumentos de planeamiento que incentivasen la construcción de Viviendas de Protección Oficial. La norma contenía además específica potenciación de las competencias del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda <sup>(2276)</sup>. Así la norma contemplaba la obligación del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda de someter anualmente a la aprobación del Gobierno a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo un programa de preparación y enajenación de suelo y en segundo lugar, la autorización para la transmisión a título gratuito entre distintas Administraciones Públicas urbanísticas entre sí, de terrenos de propiedad de éstas, con destino a la construcción de Viviendas de Protección Oficial, la creación de suelo para su oferta pública o la instalación de equipamientos comunitarios.

Posteriormente, el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1/92 de 26 de Junio, y la Ley 8//90 de 25 de Julio, recogieron en sus determinaciones pero como ha señalado el

---

(2275) RCL 1980, 613, Publicado en el BOE de 15 de marzo de 1980.

(2276) Lo señala así García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. en *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Tomos I y II Civitas. Madrid 1981.



Fonseca Ferrandis <sup>(2277)</sup>, con un marcado carácter finalista. Sin embargo, ya en 1995 se constató la ineficacia de la figura. Lo había expresado con claridad González Pérez <sup>(2278)</sup>:

“ .. No existe político que destine parte de presupuesto de hoy para una labor cuyos frutos serán recogidos por sus sucesores”.

Y efectivamente, los Patrimonios Municipales de Suelo no traspasaron la letra del artículo 276 <sup>(2279)</sup> del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana. Por más que el problema pudiera reconducirse a la falta de financiación pública, o a su necesaria proyección siguiendo el orden autonómico de distribución de competencias.

Según señalara el artículo 280 de la Ley Sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana:

---

<sup>(2277)</sup> Fonseca Ferrandis: *El régimen Jurídico de Los Patrimonios Municipales de Suelo* Editó. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Universidad Carlos III. Madrid. 1995. Sobre los Patrimonios Municipales de Suelo puede verse además: González Pérez, Jesús: "Tres atentados al mercado del suelo: caos normativo, patrimonio público de suelo; cargas y cesiones" .en *La Carestía del Suelo. Causas y Soluciones*. En editorial Fundación de Estudios de la Regulación. La Ley. Madrid. 2000. También: Marín de Castro, Juan P.; "Instrumentos Organizativos y patrimoniales de la gestión Pública urbanística; Las Sociedades Anónimas de Gestión Urbanística y los Patrimonios Públicos de Suelo" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 107 .Editó. Montecorvo. Madrid 1988; Sánchez Blanco, A; "Los condicionantes operativos de los patrimonios Municipales: de la patrimonialización de las donaciones municipales a los condicionantes normativos del Patrimonio municipal del suelo". En *Revista de la Administración Local*. Núm. 288. Enero-Abril 2002. Págs. 151- 170; Quintana López, y Lobato Gómez. *La Constitución y gestión de los patrimonios Municipales de suelo* en Marcial Pons. Madrid.1996.; Valls Javier; "Los procesos de formación del Patrimonio Público de Suelo en España." Ponencia de los cursos de verano de Laredo (Santander) de 12 de septiembre de 1995; Castillo Gómez Fátima; "Constitución, Titularidad y Gestión de los Patrimonios Municipales de Suelo" en *Documentación Administrativa*. Núm.16 (15 a 21 de abril) Madrid. 1996;

<sup>(2278)</sup> en *Comentarios a la Ley del Suelo*. Civitas. Madrid. 1988. Págs. 929.

<sup>(2279)</sup> Antiguo artículo 284 de la Ley 8/90 del régimen de reforma y valoraciones de la Ley del suelo que señalaba:"todo Ayuntamiento deberá constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo con la finalidad de regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.



### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

“Los Bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico”.

Así, son fines de los Patrimonios Públicos de suelo:

- La ordenación racional y el encauzamiento del desarrollo urbano.
- La ruptura de la estructura monopolística del mercado del suelo.
- La contención de la especulación del suelo.
- La atribución a la comunidad de las plusvalías de los terrenos originados por el aumento de las ciudades, evitando que enriquezcan a los particulares especuladores.
- Las disponibilidades de terrenos por las Administraciones para su edificación y atención a la ejecución de los planes de urbanismo.
- La propia financiación mediante la venta de los terrenos y la inversión en nuevas adquisiciones de suelo de las recuperaciones precedentes en ciclo rotativo.

Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 al afectar a la regulación del Texto refundido 1/92, afectó a la regulación de los Patrimonios Municipales de Suelo. La autonomización de los Patrimonios Municipales de suelo y su preceptiva regulación en la legislación urbanística autonómica ha contribuido a dificultar el establecimiento de criterios homogéneos. La Ley 9/95 de 28 de marzo <sup>(2280)</sup> de Medidas de Política Territorial, suelo y Urbanismo de la

---

<sup>(2280)</sup> Esta norma fue derogada por la Ley 9/2001 de 17 de Julio de Suelo de

Comunidad Autónoma de Madrid, recogía la figura en el artículo 112 y mas recientemente la Legislación de suelo de la Comunidad Autónoma Andaluza 7/2002 de 17 de diciembre <sup>(2281)</sup> creaba la figura. Así la Exposición de Motivos de la norma señala:

“En esta Ley se avanza en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, con el objetivo de que dicha intervención sirva para regular, en aras del interés general, los precios del suelo en un mercado generalmente caracterizado por su carácter alcista y la escasa flexibilidad de la oferta. Para conseguirlo mantienen en la Ley los instrumentos ya existentes del derecho de superficie, los derechos de tanteo y retracto y, y particularmente se legisla sobre los patrimonios Municipales de suelo, institución que deben constituir no sólo los municipios sino también las Administración de la Junta de Andalucía, a fin de dotarse de recursos para la actuación urbanística en su sentido más amplio, pero manteniendo la prioridad de su destino a viviendas protegidas”.

Norma esta última decididamente intervencionista que aboga por la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo Autonómicos.

La reforma operada por la Sentencia del Tribunal Constitucional se reflejó en la Ley 6/98 que contemplaba referencia expresa a los Patrimonios Municipales de suelo en relación con la reversión del procedimiento expropiatorio.

Los Patrimonios pues, nacen con una orientación loable, sin embargo su gestión ha sido deplorable. Y ello por cuanto, la financiación municipal ha encontrado en la gestión del Patrimonio

---

la Comunidad de Madrid. Modificada por la Ley 14/2001 de 26 de diciembre (BOE de 5 de marzo de 2002). Sobre la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid puede verse: Ortega García, Ángel, Ortega Cirugeda; *Comentarios a la Ley del Suelo de Madrid (Ley 9/2001 de 17 de Julio)*. Editorial Montecorvo. Madrid. 2001. Pero más interesante para nuestro estudio resulta la obra: INMOLEY.com; *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Guía Práctica para promotores y constructores*. Prólogo de Galindo Cueva, J.M. Editorial Aranzadi. A. Thomson Company. Navarra. 2002.

<sup>(2281)</sup> BOJA de 31 de diciembre de 2002. Núm. 154.

### III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

Municipal de Suelo una fuente adicional de ingresos<sup>(2282)</sup>. No es la solución al problema entendemos la constitución de Patrimonios Municipales a escala autonómica. Pues con ello se incrementarán los costes asociados a la gestión del suelo, y se complicará aún más la interrelación existente entre las competencias desplegadas por las distintas Administraciones Públicas sobre suelo. Las soluciones deben venir pues de la mano de la gestión de la figura, con la específica expresión de sanciones si es preciso.

#### **c) Incidencia de la Ley de Modernización de la Administración Local**

Como exponíamos anteriormente, la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Modernización del Gobierno Local, ha introducido una nueva regulación de la organización y gobierno de las Corporaciones Locales, preparando el terreno de lo que será una futura reforma en materia de régimen local que abarque la elaboración de una nueva regulación sustitutoria de la ya modificada y maltrecha Ley de Bases de Régimen Local 7/85 de 2 de abril. Razón por la que entendemos merece una mayor atención. Hay que tener presente que esta reforma, obedece a la necesidad de romper con el uniformismo que la legislación sobre régimen local imponía, al establecer similar tratamiento con independencia del volumen de población.

Como apunta la Exposición de Motivos de la norma:

“En definitiva, contemplado globalmente y teniendo en cuenta el conjunto de municipios españoles de gran población, no

---

(2282) Vid. Ayllón, M: *La dictadura de los urbanistas*. Madrid 1995; V. Caballer, Dos Anjos Ramos, M; Rodríguez, J. A.: *El mercado inmobiliario urbano en España*. Edit. Pirámide. Madrid. 2002. Págs 61 y ss., donde se puede leer:

“.. Los municipios tienen amplias competencias en la planificación urbanística. Generalmente estas competencias son utilizadas de manera arbitraria y con fines exclusivamente fiscales, lo que conduce a continuas corruptelas y a la restricción de la oferta de suelo en condiciones de infraestructuras adecuadas y precios asequibles”

puede decirse que el régimen jurídico local haya respondido hasta ahora en un grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios altamente poblados y se hace, pues, necesario, en el marco de las competencias del Estado, que en esta materia se ciñen a la regulación del régimen básico local, abordar las necesarias reformas normativas que den respuesta a las necesidades experimentadas por el municipalismo español, para poder hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución”.

Entendemos que esta atención particularizada a los municipios con mayores demandas poblacionales y habitacionales, era precisa y habrá de contribuir a la mejora de la capacidad de gestión de éstas. Especialmente respecto de la intervención en la política de vivienda. Intervención cuyo protagonismo histórico es evidente pero cuya incardinación en el complejo mapa autonómico venía siendo puesta de manifiesto ya<sup>(2283)</sup>.

La reforma, se orienta no obstante apuntada la idea de la atención a los municipios de mayor capacidad económica, hacia una regulación uniforme del régimen de la prestación de los servicios<sup>(2284)</sup>.

Otra cuestión de significativa importancia en la Ley es la introducción de cobertura legal para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Local, en defecto de legislación

---

<sup>(2283)</sup> Así, Iglesias González, (en *Administración Pública y Vivienda*. Montecorvo. 2000. Madrid) apuntaba ya en el año 2000 que: “era preciso un avance en la descentralización de las políticas de vivienda en nuestro país y especialmente en el ámbito de la protección a la promoción y adquisición de viviendas y no sólo en cuanto a la participación en la programación de las ayudas públicas, sino de manera decidida en lo que se refiere a la propia gestión y tramitación de las ayudas públicas” (Pág.417).

Pues bien, coincidimos plenamente en esta valoración y entendemos que la nueva Ley de Modernización del gobierno Local puede aproximarse a esta cuestión a través de flexibilización en los mecanismos de toma de decisiones que la gestión pública de patrimonio inmobiliario conlleva.

<sup>(2284)</sup> Así, el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local en el sentido de actualizar la dispersa regulación en este sentido, y modificando el contenido de la norma hacer expresa referencia a la formula más adecuada de la prestación de servicios Públicos.

III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL:  
INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA E  
INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA VÍA PLAN

---

sectorial. Entendemos que esta modificación supone un avance significativo en la materia.

## **CAPÍTULO IX**

### **REFLEXIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN AL MERCADO DE LA VIVIENDA 1938-2004**

# 1º LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN RBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES

---

## 1º. LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN RBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES

Los procesos ligados a la Reconstrucción Nacional tras la guerra Civil española, difíciles económica y políticamente, contaron de manera determinante con la intervención Administrativa, que a través de ayudas, e incentivos, iniciaron una línea de fomento a la construcción de Vivienda y de promoción pública de la misma.

Las primeras y cuantiosas inversiones, polarizadas en los núcleos de población fueron el correlato lógico de una desestructurada economía proyectada en el campo, que vendría a exigir conforme la reconstrucción avanzaba, una delimitación del contorno y la periferia del núcleo urbano, respecto del rural, sobre el que también debían realizarse importantes actuaciones.

Sin embargo, primero la carencia de una legislación de suelo y posteriormente, la inaplicación de la misma (Ley de 1956), operó un desplazamiento de la aplicación normativa sobre vivienda. Pues fue la Legislación sobre vivienda la que previó no sólo la construcción de vivienda sino las infraestructuras de las Comunicaciones, Transporte, como equipamientos que formaban parte de las previsiones ligadas a los planes de Urbanización, y cuya materialización se operaba a través de las edificaciones complementarias.

Estas previsiones edificatorias, que lo eran primero de casas, y posteriormente de viviendas, al amparo de los diversos regímenes de protección que se sucedieron, estuvieron condicionadas por la estructura orgánica del Estado centralizado de posguerra, y por la previsión expresa de prorrogar forzosamente los contratos de arrendamientos urbanos, (por Ley de 1946).

Respecto de la estructura del Estado, sin legislación de suelo, los condicionantes a la edificación, venían de los Planes de Reconstrucción, (Plano de Reforma parcial de la Dirección General de Regiones Devastadas), que eran una especie de planes de vivienda, sin programación plurianual, y con previsión expresa de construcción localizada de vivienda.

Cuando la Ley de 1956 se aprueba, su proyección urbanística desactivó los modelos de protección a la vivienda previstos, al reducir la eficacia de las disposiciones contenidas en los Planes de Vivienda. Y ello porque previó un sistema de ordenación urbana independiente de la ordenación establecida a través de la normativa de vivienda existente. Es decir, se operó una descoordinación administrativa, que no sólo supuso la confusión de las actuaciones en suelo, sino que provocó el curioso efecto de propiciar que fuera el Plan Nacional de Vivienda el que actuara como plan urbanístico, al manifestarse la incapacidad de elaborar un Plan Nacional de Urbanismo.

Por ello, puede afirmarse que el origen de los problemas detectados en la legislación sobre suelo, al repercutir en la ordenación inmobiliaria, lo son por la desconexión existente entre ambos ordenamientos. Esta situación sin embargo, lejos de corregirse se consagró en 1957, con la creación del Ministerio de la Vivienda, como unidad departamental que asumió las competencias sobre Vivienda, con desconexión de la política urbanística ministerial.

La desestructurada economía de posguerra, se apoyó entonces en la actuación de los patronatos y obras sindicales, entre ellas la Obra Sindical del Hogar, y en la institucionalización de los procesos constructivos que se operaban desde el Instituto Nacional de la Vivienda, de forma complementaria al Instituto Nacional de Urbanización, para operaciones de preparación de suelo. Esta situación evidencia, un desfase orgánico, y competencial que se tradujo en el desfase entre oferta y demanda de vivienda. Por más que los esfuerzos se encaminasen a la construcción de viviendas, aún con carencia de materiales de construcción y técnicas edificatorias no muy depuradas.



# 1º LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN URBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES

---

Sin embargo, la dinámica inmobiliaria como apuntábamos estaba artificialmente contenida, por los efectos de la prorroga de alquileres que hacían poco atractiva la inversión en mejora de las condiciones edificatorias del parque inmobiliario existente, propiciando la ruina de edificios ante la incapacidad de la legislación de suelo de traducirse en un planeamiento general coherente con las necesidades de la población, en Ayuntamientos carentes de legitimación política y que, a salvo de algunas singularidades (Vitoria, Barcelona, Valencia), no fueron capaces, condicionados por la estructura política autoritaria de adecuarse a los nuevos criterios metodológicos de la legislación de suelo marcados por una dinámica privada de la vivienda y de la promoción empresarial, y no tuvieron la adecuada perspectiva integradora como para aportar una solución eficaz a la dinámica del crecimiento urbanístico.

Ello propicia que a finales de los 70 el principal interés urbanístico no sea otro que la lucha contra la especulación suelo, por la retención de solares, y ello a pesar de que justamente estaba en vigor la legislación que obligaba a la edificación forzosa de solares. Pero es que en ese momento la dinámica inmobiliaria no estaba condicionada tanto por los planteamientos urbanísticos como por la incidencia de la legislación de Centros y Zonas Turísticas. Legislación que haciéndose eco del crecimiento turístico de los 60, trató de asimilar en actuaciones en suelo el flujo turístico, invadiendo las competencias sobre vivienda, y creando confusión en cuanto a la vigencia de planes y disposiciones edificatorias. Por ello no sorprende, que la normativa que desarrolló la Ley de Centros y Zonas de interés turístico, no incorporase en su previsión ninguno de los diseños del Plan Nacional de Viviendas aprobado, sino que operase de manera complementaria, incorporando mejoras edificatorias en la normativa sobre vivienda. El abanico de actuaciones comprendidas en la legislación sobre zonas y centros fue amplio (viviendas rurales, fomento para el acceso a la vivienda de extranjeros en España, mejora de la infraestructura residencial...), en

consonancia con otras categorías como las viviendas turísticas vacacionales, o la emergencia del turismo residencial.

Así, la oportunidad perdida de integrar en un cuerpo normativo único ambos aspectos, -urbanísticos e inmobiliarios- se acentuará a medida que se intensifique el proceso urbanizado.

La normativa sobre suelo, se inaplicó pues, sistemáticamente, -ya sea frente a las disposiciones sobre vivienda, o frente a las disposiciones sobre Centros y zonas de Interés Turístico, contrastando la incapacidad de formulación de un Plan Nacional de Urbanismo. Así, tras la progresiva incorporación de temas inmobiliarios a la legislación urbanística, ésta no fue capaz de establecer el marco complementario del diseño incorporado en el Plan Nacional de Vivienda. El diseño quedaba por tanto a medio hacer. Pues el Plan Nacional de Vivienda no debía entrar en temas de suelo, y necesitaba del Plan Nacional de Urbanismo para su puesta en marcha.

Además, la demanda de vivienda no sólo no disminuía sino que crecía al mismo ritmo al que lo hacían las previsiones demográficas. Si bien las medidas cubrieron una importante demanda de vivienda, no se orientaron a la resolución del problema al dejar conscientemente al margen aquella población sin recursos suficientes para estar en algún grupo de los favorecidos y, por ende para acceder a una vivienda, sin que en este escenario las cooperativas de vivienda lograran articular una alternativa eficaz para la resolución del problema. El problema era entonces, como lo es hoy día, el de la adecuación entre la oferta y la demanda de vivienda.

La situación descrita no fue resuelta sin embargo tras la aprobación de la Constitución. Pues el mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 47, no sólo no implicaba reconocimiento de derecho fundamental alguno, configurando el derecho a la vivienda como un principio rector de la política social y económica, sino que de él no podía desprenderse ninguna atribución competencial.

Las características de nuestro estado compuesto, integrado por 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas, operando en régimen de descentralización administrativa, y con competencias en la

# 1º LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN URBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES

---

materia, precisó una articulación competencial que permitiera integrar la legislación sobre vivienda preexistente, -desvinculada de la legislación de suelo-, con la competencia legislativa plena en vivienda y suelo asumida por las Comunidades Autónomas. La invasión competencial, del Estado, puesta de manifiesto en el ámbito urbanístico por el Tribunal Constitucional, afectó de manera directa al ejercicio de las competencias estatales sobre vivienda, pues la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial se configuró expresamente como una legislación supletoria de la legislación sobre vivienda autonómica, tanto en sus contenidos como en su proyección en suelo.

Sin embargo, la disfunción operada en la distinción de la vivienda y el urbanismo, no sólo no se minimizó bajo estas premisas sino que se multiplicó y amplificó. Prueba de ello es que si bien las Comunidades Autónomas elaboraron su legislación sobre suelo y urbanismo, no todas han elaborado una legislación propia sobre vivienda. Y en caso de hacerlo, han reproducido la misma estructura Estatal. Así la legislación de urbanismo ha incorporado técnicas y mecanismos propios de la legislación sobre vivienda y la programación de actuaciones en vivienda –vía plan- han exigido integrar previsiones sobre preparación y adecuación del suelo, así como cuestiones propias del urbanismo como – por ejemplo las relacionadas con la rehabilitación urbana.

El escenario pues cambió, pero los condicionantes seguían siendo los mismos, ni siquiera la liberalización del mercado de alquileres en 1985, opera plenamente, retornando en 1994 con reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos a una nueva prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento, sin que ello lograra paliar los efectos de degradación de los núcleos urbanos en unos primeros Ayuntamientos democráticos, que en la década de los 80, formulaban aun su planeamiento, mientras se ponían en marcha las primeras medidas administrativas orientadas a la rehabilitación urbana, desde la normativa sobre vivienda (Planes de Vivienda).

Y todo ello, en una constante centralización de los diseños de la política de Vivienda, que desde el Ministerio de la Vivienda se proyectó en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, hasta que, operados los traspasos de competencias se reprodujo el mismo esquema de entidades instrumentales en el ámbito autonómico. Y se ha vuelto a reproducir en nuestros días mediante la creación del Ministerio de la Vivienda, con independencia del Ministerio de Fomento. Asumiendo el primero, las competencias y funciones en materia de suelo, pero con desconexión de la ordenación de la estructura orgánica del territorio, en que dichas edificaciones debe ubicarse.

La disfunción se operó también respecto de las atribuciones de las Corporaciones Locales, encargadas de la gestión urbanística, y de la aplicación de las disposiciones sobre suelo y vivienda, pues éstas sin capacidad normativa, se vieron acuciadas por necesidades de financiación pública que hacía útil la disponibilidad de patrimonios Municipales de Suelo, para los fines distintos de los marcados por la Ley del Suelo.

En este contexto es precisa la reformulación de las competencias de las Administraciones Locales en la materia. Pues si bien, su protagonismo en la práctica es elevado, mediante la utilización de administraciones Institucionales, o gestionando suelo cuyo destino ultimo debe ser la construcción de Vivienda Protegida, lo cierto, es que sus competencias exiguas, enmarcadas en el respeto de las Estatales y Autonómicas, han gozado hasta la fecha de escaso predicamento normativo. La desproporción existente pues, entre la previsión competencial de las Corporaciones Locales y la labor que desempeñan en la política de vivienda, exige que en la formulación del futuro pacto Estatal por el Suelo y la Viviendas, estén presentes de manera efectiva, pues entendemos son elementos imprescindibles para dotar de coherencia al sistema de intervención administrativa en la materia.

La lucha contra la especulación y la regulación de los Patrimonios Municipales de suelo dan idea de ello, más allá de la firma de convenios para la ejecución de las determinaciones del Planeamiento Autonómico existente, que supongan colaboración si bien, en el marco de las relaciones interadministrativas. Abogamos, por eso que el futuro y

# 1º LOS PROCESOS RECONSTRUCTIVOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA Y LA INAPLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DE ORDENACIÓN URBANA EN DETRIMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS PRECONSTITUCIONALES Y CONSTITUCIONALES

---

deseable pacto por la Vivienda pueda ser calificado, también, como pacto local por la vivienda.

De lo contrario, se consagrará de nuevo la disfunción entre la previsión estatal y autonómica de los planes de vivienda y la ejecución que en la gestión municipal, demanda el propio modelo de ciudad, fijado en nuestro sistema urbanístico- en el plan General de ordenación urbana, aprobado al amparo de la legislación urbanística autonómica sobre suelo.

En línea con lo anterior, la necesaria coordinación de la política de suelo con la de vivienda, hubiera contribuido sin duda a la simplificación de la gestión pública. La coordinación como mandato imperativo y como resultado - en el decir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo- como principio y como fundamento de las relaciones interadministrativas es imprescindible para poner en marcha los planes de Vivienda, - cuya ejecución demanda la interacción con otras políticas autonómicas (política sociales, de atención a la tercera edad, de atención a los jóvenes, a la familia.) y especialmente con la política de suelo y ordenación urbana, materializada en la correspondiente legislación urbanística aprobada, pues los planes de vivienda no son Planes de vivienda sino Planes de Vivienda y Suelo. Coordinación que también es precisa para que exista una adecuación entre la normativa urbanística autonómica aprobada y las determinaciones sobre edificabilidad que el correspondiente plan de vivienda vigente contempla. De lo contrario se duplican esfuerzos y costes, y la vivienda acaba -por vía indirecta también encareciéndose.

Por ello, el resultado de las políticas emprendidas hasta la fecha, se traduce en la falta de ocupación de un número importante de viviendas, y en la acentuación del desfase entre la oferta y la demanda de vivienda.

Creemos, por ello, que no obstante la celebración de la Conferencia Sectorial y el fallido Pacto por el suelo y la Vivienda, sea

operativo el establecimiento de estándares normativos sobre vivienda a nivel estatal, fruto del consenso autonómico, en el mismo sentido en que existen una legislación estatal sobre suelo. Y ello por cuanto, en una materia de abundante producción normativa, contrasta la inexistencia (salvo el intento fallido de 1980) de una iniciativa legislativa propia sobre vivienda que culmine en la elaboración de una Ley sobre Vivienda en el mismo sentido de la Legislación sobre Suelo.

Creemos que la oportunidad de reforma de la Legislación de Suelo, que se auspicia desde el Ministerio, debiera integrar en un mismo texto legal determinaciones sobre vivienda y suelo.

### 2º. PROFUSIÓN DE RÉGIMENES NORMATIVIS, SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES, CONFUSIÓN DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES E INADECUACIÓN DE LA TIPOLOGÍA EDIFICATORIA DE VIVIENDA

Una de las características más destacadas de la Política de vivienda es que la intervención Administrativa en la misma lo ha hecho al albur de una abigarrada profusión de disposiciones normativas que se solapaban progresivamente, generando inseguridad jurídica. Desde el primer régimen de protección a la Vivienda, en 1939- como era el de Viviendas Protegidas- hasta el régimen de síntesis que pretende ser el régimen de Viviendas de Protección Oficial, a nivel estatal, lo cierto es que suceden distintos regímenes de protección, que tratan de responder al mismo problema. En un primero momento orientados a resolver los problemas de escasez de vivienda y por consiguiente con finalidad exclusivamente constructiva, para orientarse progresivamente, hacia la necesidad de mejora de las condiciones de acceso a la Vivienda. La protección a la vivienda, ha significado por consiguiente, que las Administraciones Públicas han definido tipologías conceptuales de Vivienda diferenciadas, operando su reforma sistemática, y derogación total o parcial en otros casos, sin dar tiempo a constatar la eficacia de todos los modelos adoptados. La sucesión de disposiciones en el estado preconstitucional, estuvo marcada por la evolución económica del régimen, y se orientó a la ayuda directa a la construcción, si bien proyectada en el colectivo oficialmente estructurado de los Patronatos y las viviendas para las empresas. El ámbito de aplicación de estas

## 2º PROFUSIÓN DE RÉGIMENES NORMATIVIS, SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES, CONFUSIÓN DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES E INADECUACIÓN DE LA TIPOLOGÍA EDIFICATORIA DE VIVIENDA

políticas de intervención fue por tanto reducido. Y ello por cuanto dejó al margen a colectivos que o bien por no pertenecer a ningún patronato o no encuadrarse en un colectivo especialmente protegido no halló una adecuada respuesta administrativa a su problema.

Por otro lado, la respuesta administrativa no sólo fue dispersa sino que además entendemos no se adecuó a las condiciones de la demanda, justamente por la razón de orientarse a la construcción de viviendas más que a la racionalización de la aplicación del gasto en la constatación de concretas necesidades edificatorias. Por ello, no sorprende que se sucedan tipologías edificatorias diferentes, algunas inclusive para viviendas Suntuarias, de mas de 110 metros cuadrados, cuando la inmensa población con dificultad podría acceder a una vivienda que reuniese unas mínimas condiciones higiénicas. Además, la indefinición de un modelo económico financiero de la intervención en la vivienda propició, escaso grado de intervención de los particulares, que no lograron si quiera articular una coherente política constructiva a través del modelo cooperativo (las cooperativas de vivienda).

La construcción de viviendas al amparo de cada régimen era lenta, y ello contrastó con la coexistencia en la práctica de edificaciones construidas en distintos momentos y niveles de protección, con diferentes tipologías edificatorias, mientras aún se podían obtener beneficios por regimenes ya inexistentes, o cuando las normas de desarrollo olvidaban derogar a las anteriores, o las derogaban dos veces. El resultado de esta confluencia y solapamiento de disposiciones fue en la práctica una indefinición estatal clara respecto del problema de la vivienda y en consecuencia una ineficacia de la gestión pública, tanto del parque inmobiliario preexistente como del nuevo que se consolidaba a golpe de Decreto, Orden y Resolución Ministerial.

Si bien un avance significativo en la materia lo supuso la normativa sobre régimen turístico, por que elevó la calidad de las edificaciones, al obligar una integración de servicios y equipamientos en las zonas turísticas, ello en nada clarificó la situación de la

normativa sobre vivienda, que se veía desplazada por la paralela normativa turística y sus determinaciones tipológicas.

La situación de vaivenes constantes en las políticas de protección, orientadas a la definición de modelos financieros que comprometiesen la iniciativa privada, no se modificó con la aprobación de la Constitución, y ello por cuanto no se operó una derogación de todo lo anterior, sino que el sistema de Viviendas de Protección Oficial, que pretendía asumir la síntesis de los anteriores, en 1978 fue objeto de una modificación, sin alterar en la base las determinaciones tipológicas y edificatorias, y sin tomar en cuenta su imbricación con las que serían nuevas políticas de vivienda de las Comunidades Autónomas que debían desarrollarse tras los traspasos de competencias iniciados en los años 80. Esto motivó que si bien en un principio la política de Vivienda seguía centralizada a nivel estatal, con organismos tales como el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, y los Patronatos que aún extintos habían dejado una patente huella en nuestro patrimonio inmobiliario, y cuando no, se resistían a desaparecer, proyectándose muchos de ellos para colectivos específicos en coexistencia con los desarrollos constitucionales.

La descentralización Administrativa que nuestro Estado Autonómico consagra, pronto trasladó a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de asumir la gestión del patrimonio inmobiliario existente, de planificar su gestión y de elaborar la normativa de protección. La respuesta a este traspaso de competencias no fue uniforme, pues si algunas Comunidades Autónomas como Canarias, fueron pioneras, en la aprobación de un primer texto legal sobre Protección a la Vivienda, otras ni siquiera se lo plantearon, amparándose en la normativa estatal sobre Viviendas de Protección Estatal. Si a ello se añade, que el parque inmobiliario de principios de los 80 necesitaba una intervención administrativa en materia de rehabilitación de la que se hizo eco el primer Plan Nacional sobre Vivienda, amparándose en las atribuciones del Estado sobre Bases y coordinación de la planificación General de la Actividad económica, no es difícil comprender que el escenario de la intervención administrativa no se clarificó en absoluto tras la aprobación de la Constitución. Pues a



## 2º PROFUSIÓN DE REGÍMENES NORMATIVIS, SOLAPAMIENTO DE DISPOSICIONES, CONFUSIÓN DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES E INADECUACIÓN DE LA TIPOLOGÍA EDIFICATORIA DE VIVIENDA

la profusión de políticas estatales de protección, siguió una normativa autonómica dispersa, desigual, coadyuvaba con un diseño económico estatal sustentado en el modelo de la planificación Económica. Y todo ello, sin perjuicio de las implicaciones urbanísticas que hubieran debido derivarse de la inexistencia de planeamiento urbanístico aprobado en todos los núcleos de población, y de la escasa atención al problema del alquiler de viviendas que sólo apuntó alguna línea de liberalización a mediados de los 80. Esto hizo razonable la intervención del Tribunal Constitucional, que a finales de los 80 trató de clarificar las competencias Estatales y Autonómicas en la materia, en el marco de las actuaciones derivadas de la ejecución del Plan Estatal.

La consolidación del Estado autonómico, así como de la planificación económica autonómica sobre vivienda, haciéndose eco cada Comunidad Autónoma de su propio diseño de intervención administrativa en la materia, vuelve a repetir el mismo esquema de profusión de disposiciones y solapamiento de las mismas, Ya que los Planes de Vivienda Estatales se deben articular con los Planes de Vivienda autonómicos, -cada vez mas ambiciosos en sus planteamientos y desarrollos-, y éstos a su vez, con la desagregada política de suelo, sobre la que se había operado ya una invasión competencial del Estado, reconocida por el Tribunal Constitucional en 1997. Ni siquiera el desplazamiento del aún vigente legislación sobre Viviendas de Protección Oficial de 1978, como normativa estatal supletoria, sirvió para romper con la dinámica de remisiones, equívocos terminológicos y diferentes topologías edificatorias a la que asistimos desde entonces.

Ni siquiera la “relativa” extinción definitiva de los patronatos y Obras Sindicales, modifica el esquema expuesto, porque la Constitución, atenta al carácter Social de nuestro Estado, reconduce la actuación de los Poderes Públicos a las salvaguarda de los principios rectores de la Política Social y Económica, que aboguen por la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, de los jóvenes, de los minusválidos y extranjeros, también desde la política de Vivienda. Se trata de una nueva tipificación de colectivos, para los que se exige la

definición de adecuadas medidas de intervención, y cuya respuesta edificatoria debe ser distinta.

El solapamiento de disposiciones integrantes de la legislación sectorial en el tratamiento de estos colectivos, con las disposiciones sobre vivienda, manifiesta de nuevo descoordinación administrativa en la gestión Pública. A ello se añade que el colectivo lo es en todo el territorio nacional, pero que la descentralización administrativa ha propiciado distintas medidas de intervención para el mismo (por ejemplo jóvenes, o personas mayores) a través de los planes Autonómicos de vivienda, y de la legislación autonómica sobre los mismos.

Así, la descentralización política y Administrativa de nuestro estado autonómico, ha propiciado la existencia de múltiples entidades de carácter instrumental encargadas de la promoción de viviendas, así como de múltiples entidades encargadas de la gestión de suelo. De nuevo, de forma independiente, y ha permitido que sean las Comunidades Autónomas las que reproduzcan la distinción apuntada entre la ordenación urbana y la inmobiliaria, con la específica creación, caso de Asturias, y Extremadura, de una Consejería de la Vivienda, con sentido anticipatorio del nuevo Ministerio de la Vivienda, con terminología que recuerda la utilizada en el seno del Estado preconstitucional en 1957. Todo ello revela, que las fórmulas puestas en marcha por el Estado y las autonomías no sólo no son imaginativas, sino que en esencia no difieren de las desarrolladas en España en su precedente historia política.

Prueba de ello, es que la regulación autonómica cuando establece específicas figuras de protección propias reproduce con desigual proyección y resultado el esquema contenido en el sistema de Viviendas de Protección Oficial, (como ha sucedido por ejemplo en Valencia, donde la inclusión de sanción por falta de ocupación de una vivienda protegida, se incorpora en el proyecto de ley, como previsión autonómica reproduciendo la previsión que en el mismo sentido contenía la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial). Con ello se da lugar a una desigual proyección de las regulaciones autonómicas que no pueden sin embargo desconocerse desde la exigencia Estatal

### 3º INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LA PÓRROGA FORZOSA Y LA ATIPICIDAD DEL RÉGIMEN DE ALQUILERES

---

de garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional que nuestra Constitución consagra.

#### 3º. INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LA PÓRROGA FORZOSA Y LA ATIPICIDAD DEL RÉGIMEN DE ALQUILERES

La Política de Vivienda no es fruto sólo de la intervención de las Administraciones Públicas al albur de las exigencias normativas y de las atribuciones competenciales tanto Estatal como Autonómicas, al hilo de los desarrollos profusos sobre regímenes de protección Pública, también debe integrar los efectos de la aplicación de las disposiciones civiles sobre conservación de las edificaciones, tanto desde el Código Civil como desde la interpretación jurisprudencial, que tiene lugar, y que están en la base de las primera medidas de intervención Públicas sobre condiciones higiénicos sanitarias de las viviendas. Pues sólo el Estado, es el competente para el ejercicio de este Título de intervención (Artículo 149.1.8 de la Constitución).

Así, los denodados esfuerzos reconstructivos de los que arranca nuestra concepción edificatoria reciente, tomaron como referencia inicial las determinaciones contenidas en el Código Civil, respecto de la obligación de conservación de las edificaciones, y de la responsabilidad decenal de arquitectos por defectos en la construcción (Artículo 1591), y el régimen del contrato de arrendamiento de vivienda. Y si bien, no se vieron coronados por el éxito, pues, - como apuntábamos- desenfocaron el problema, derivándolo hacia una cada vez más acuciante distancia entre la demanda y la oferta de viviendas construidas, si pusieron de manifiesto la necesidad de poner cota a la degradación inmobiliaria que asistía al patrimonio urbano edificado, ante una profusión normativa que no tomaba en consideración el grado de antigüedad de las edificaciones, ni su régimen de utilización, sino que se centró en la necesidad de alcanzar un mayor volumen constructivo, para dar respuesta a la cada vez más abundante demanda, que no encontró la oferta que buscaba en un parque inmobiliario arrendado, cautivo de la

prórroga forzosa de alquileres, que se deterioraba progresiva y sistemáticamente, en el centro de las ciudades.

Así, si las Ordenanzas Sanitarias de 1944, supusieron el hito de partida de la intervención en salubridad pública de las viviendas, y de la actuación de las Fiscalías de la Vivienda, sus determinaciones quedaron desactivadas en parte, en 1946, por la prórroga forzosa de los arrendamientos, y fueron los Ayuntamientos, invocando las competencias sobre control y ordenación urbana, los que actuaron, siguiendo las exigencias de la Ley del Suelo, respecto de las edificaciones que amenazasen ruina. Pues la Ley del Suelo, había venido a establecer los supuestos en los que esto sucedía. Así, las técnicas urbanísticas incidieron de manera determinante en la conservación del patrimonio edificado.

Además, las disposiciones que regulaban la protección a la vivienda potenciaban la propiedad de las mismas en detrimento del alquiler, cobrando especial relieve las disposiciones relacionadas con la propiedad horizontal o la venta por pisos, creando la conciencia de que había que ser “propietario” de la vivienda, antes que arrendatario. Criterio político cuyo peso se debía a la necesidad de promover una paz social que una situación crítica en la vivienda en ese momento hubiera quebrado. Cuestión ésta, que se ha dejado sentir de manera importante en la mentalidad del español actual, que aún sigue prefiriendo la propiedad al arrendamiento de la vivienda.

Ni siquiera la labor desempeñaba en este extremo por las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, consiguió revertir el proceso. Pues su labor fue escasa, y sus principales cometidos lo eran en defensa de la propiedad urbana. Lo que explica el insignificante papel de las Cámaras de Inquilinos de exigua vigencia. Las Cámaras de la Propiedad, perdieron la posibilidad de constituirse en los actores idóneos para paliar los efectos inducidos por la prórroga forzosa del régimen de arrendamientos urbanos sobre el patrimonio inmobiliario existente.

La instauración de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos de vivienda trajo más problemas que soluciones para la

### 3º INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LA PRÓRROGA FORZOSA Y LA ATIPICIDAD DEL RÉGIMEN DE ALQUILERES

---

conservación del patrimonio edificado existente. Pues, en situación de Prórroga Forzosa el patrimonio inmobiliario se deterioró de manera alarmante. Su instauración sólo se hace comprensible pues, bajo las premisas económicas del momento, que llevaron, entre otras medidas a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, a gestionar la condonación de alquileres que subsistían de la contienda.

Su proyección en el tiempo, encorsetó el mercado del alquiler de vivienda y desincentivó la inversión en vivienda, limitando con mucho las operaciones de rehabilitación cuya mayor proyección fue posible gracias a la liberalización del mercado de alquileres en 1985, con el Decreto Boyer, como destacaban todos los diseños incorporados a los Planes Estatales de Vivienda de la época. Y como quiera que la legislación sobre arrendamiento es competencia exclusiva del Estado, poco predicamento ha tenido en la materia la posterior descentralización administrativa autonómica, cuya exuberancia normativa contrasta con la paralización a que aboca la recuperación del modelo de la prórroga forzosa (con contratos de duración limitada a cinco años), en 1994, con la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.

El resultado, de lo anterior ha sido un expreso incumplimiento del deber de conservación de las edificaciones: por propietarios, desincentivados por la escasa rentabilidad financiera, que les reportaba el bien arrendado, y por los inquilinos, que sujetos en muchos casos al pago de exiguas mensualidades, que o bien no tenían capacidad suficiente para iniciar las obras o simplemente no se lo planteaban.

Bajo estas premisas el parque de viviendas en alquiler ha ido disminuyendo progresivamente, a favor del número de viviendas que se adquieren a título de propiedad. Así, la preferencia hacia la propiedad en detrimento del alquiler ha tenido un peso significativo tanto en el desarrollo normativo posterior, como en la evolución del precio de la vivienda. Por recordar algunas cifras significativas, en 1991 el 15% del parque de viviendas existente lo era en régimen de alquiler (según las estimaciones del censo de viviendas y locales), y en 2001 ese

porcentaje ha bajado al 11.5%, y en 2003 era del 9.3%, incrementándose por tanto la distancia con el resto de los países europeos, y constatando la necesidad de una política decidida de fomento del arrendamiento de vivienda.

Hoy ningún Plan de Vivienda y ningún operador público duda de la necesidad de invertir la tendencia a favor del alquiler de vivienda, cuando las condiciones para el acceso a la vivienda, exigen operaciones de endeudamiento desproporcionadas con los ingresos, y la demanda en un alto porcentaje es insolvente.

En esta línea, de dinamizar el mercado del Alquiler, se ha anunciado la creación de la Agencia Pública del Alquiler de Viviendas, con la finalidad de gestionar las ayudas concedidas por el Estado en materia de alquileres, y de actuar de intermediaria entre los arrendadores y arrendatarios. El modelo propuesto parte de la existencia de una sucursal de la Agencia por Comunidad Autónoma, copiando el esquema de funcionamiento de la Agencia Tributaria. Este nuevo organismo actuaría, con la creación de un registro de arrendamientos, algo similar al registro que en su día supusiesen las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Creemos que si bien la creación de la Agencia, opera con el dato de dinamizar el mercado del alquiler utiliza, una fórmula no del todo nueva y que tiene precedente nuestro país, en las Cámaras de Inquilinos de la posguerra, por mas que haya sido reivindicada en la actualidad con referencia en organismos preexistente en países comunitarios.

En tanto no se reforme la Ley de Arrendamientos Urbanos para flexibilizar la duración de los contratos de arrendamiento, suprimiendo la limitación temporal de la Ley de 1994, las demás medidas a posteriori, (tales como: como la agilización de los procesos monitorios en materia de arrendamiento con la creación de las oficinas de señalamiento inmediato en la Ley de Enjuiciamiento Civil; la contratación de un seguro al propietario que le cubra en caso de impagos o daños a la vivienda por parte del arrendatario; o las medidas de desgravación fiscal al arrendatario, discutidas en la actualidad) aun

#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

eficaces, no invertirán la tendencia de la propiedad frente el alquiler, y España seguirá siendo un país de propietarios, preocupados por la revalorización inmediata de sus inmuebles, para recuperar la fuerte inversión y endeudamiento de una operación financiera que hipoteca la mitad de la vida de los Españoles.

#### 4º. POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

La complejidad jurídica que enmarca el tratamiento de las operaciones de promoción inmobiliarias, sólo se hace comprensible a la luz de las instituciones económicas que le dan cuerpo y que integran una explicación coyuntural de la evolución del sector de la Construcción, pues la Política de Vivienda es una Política Económica, cuya puesta en marcha exige la efectiva disposición de recursos financieros.

La determinación del gasto publico en vivienda, en los Presupuestos Generales y su racionalización temporal en los Planes de Vivienda, atendiendo al volumen de construcción de vivienda que se han acometido han revelado que la puesta en marcha de la misma exige una concertación económica con todos los agentes intervinientes en el proceso edificatorio. Y ello por cuanto, el Estado sólo ostenta la competencia sobre las Bases y Coordinación de la Actividad Económica, y la Ordenación del Crédito, así como sobre el establecimiento de la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional.

Concertación que no puede desconocer las peculiaridades organizativas, económicas y demográficas de las Comunidades Autónomas, en tanto que competentes para la puesta e marcha de las medidas contempladas en los Planes de Viviendas,- tanto estatales como autonómicos. Planes que si bien han contribuido a dinamizar la construcción de viviendas, y han favorecido la puesta en marcha del sector, mermando la insatisfacción de acceso a la vivienda, no han

conseguido paliar el encarecimiento del precio de la vivienda y eliminar las dificultades económicas de acceso al bien.

La desigual proyección temporal de los Planes Autonómicos en discordancia con la proyección temporal del Plan Nacional, han contribuido a minimizar las posible sinergias derivadas de la aplicación de ambos instrumentos económicos, y hacen difícil un diagnóstico en términos de eficacia de las distintas políticas económicas autonómicas de vivienda emprendidas, pues los Planes actúan como Leyes medida, cuya proyección se agota al transcurrir el período temporal fijado, en el que debieron cumplirse sus objetivos, pero sus efectos se dejan sentir con posterioridad, debido a su interrelación con la economía en su conjunto (haciendo comprensible la expresión, “Cuando la construcción va, todo va”) Todo ello, sin perjuicio de que las Corporaciones Locales pueden llevar a cabo su propia política de intervención y promoción pública de Vivienda, estándoles vedada la modulación del régimen de protección.

A ello hay que añadir, que el distinto signo político de cada una de las Administraciones Intervinientes, en consonancia o no con el Estatal operan con la expresión de dos planteamientos económicos diferenciados, abriendo un debate doctrinal y político sobre el mayor o menor nivel de intervención administrativa en la materia y sus efectos inducidos sobre el precio de la Vivienda.

Así, con la liberalización del mercado del suelo que se inicia en 1998, se pretende trasladar al mercado inmobiliario el mayor volumen de suelo para ser urbanizado. Todo ello, bajo la premisa de que la mayor disposición de suelo en el mercado contribuirá a abaratar el precio de la vivienda. Y en sentido opuesto, se aboga por la tesis de que la intervención administrativa controlando el precio del suelo y promoviendo mayor vivienda social, permite bajar el precio de la vivienda.

Así, y dado que la vivienda entra en el mercado, en condiciones similares a como lo hace el suelo, sujeto a especulación derivada de su valor de localización, la liberalización del suelo aunque no ha supuesto



#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

liberalización inmobiliaria, si ha reducido significativamente el número de viviendas sujetas a protección.

El precio del suelo repercute sobre la vivienda, y lo hace en función de la cantidad de suelo disponible para la construcción de vivienda, pero no únicamente por esa razón. Las políticas fiscales que intervienen en el mercado, (Impuesto de Construcción Instalaciones y Obras, Impuesto de Bienes inmuebles, Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, Impuesto del Valor Añadido) contribuyen significativamente a modular el precio del mismo, en consonancia con las expectativas derivadas del planeamiento urbanístico, y la recalificación de suelo.

La exigencia de disponer de suelo apto para la edificación para emprender operaciones de construcción de viviendas ha contrastado por lo demás, con la escasa atención al parque de viviendas construidas desocupadas, o que precisan actuaciones de rehabilitación y cuya revalorización es constante, sin que ello suponga aumento en esos casos del valor de repercusión del suelo sobre la Vivienda. Ya que el suelo es un factor más de repercusión pero no el único. Así, se ha pasado en 1941, de no tramitarse proyecto de construcción alguno, en supuestos en los que el valor del suelo fuese superior al 10% del valor del presupuesto protegido para la construcción de la Vivienda, a un valor de repercusión del coste del suelo sobre la vivienda que oscila entre el 24 y 44 por ciento, y que en 2004 ha llegado hasta el 55% del valor de la vivienda.

Oscilación que se trata de justificar por: el valor o renta de situación de la vivienda (es decir la ubicación de la vivienda), y por la disponibilidad del suelo (No vale lo mismo, la construcción en suelo urbano que en el entorno rural, e igualmente dentro de los núcleos urbanos el coste se incrementa considerablemente en la zona Centro, respecto de la periferia). A ello hay que unir las externalidades derivadas de la ubicación de la vivienda protegida o social, en suelo de menor precio de mercado, determinado este por criterios de localización o inclusive de futuro desarrollo urbanístico. El resultado: el promotor

que invierte en vivienda social, delimita la ciudad en áreas de precio homogéneo de metro construido en un suelo cuyo umbral máximo de precio está artificialmente contenido, favoreciendo si la Administración Pública no interviene la degradación urbanística del entorno de estas viviendas.

Paralelamente a ambos planteamientos, la escalada alcista en los precios de las viviendas que se produce como resultado del abaratamiento del precio del dinero, y en consecuencia con el incremento en la formalización de préstamos hipotecarios, ha favorecido que la vivienda pase a convertirse en un bien, cuya tenencia revalorizada por el mero transcurso del tiempo, lo convierten en un valor seguro. Es decir, ha actuado como refugio de inversores, que veían en la misma un valor seguro, no sujeto fácilmente a quiebras.

En la consideración de la vivienda como inversión tienen mucho que ver, por un lado, la evolución de otros valores menos rentables desde el punto de vista económico como se trate del valor bursátil; la caída de los tipos de interés hipotecarios operada a partir de 1996 y el fomento de la propiedad frente al alquiler. La espiral se cerraba, con la pujante presión del sector del turismo residencial, que demanda vivienda como segunda residencia, elevando en zonas turísticas- preferentemente del litoral mediterráneo- el precio de la vivienda.

La revalorización del bien, auspiciada por las condicionantes económicas, no sólo nacionales sino también internacionales, refuerza la ventaja de la adquisición de vivienda en régimen de propiedad, frente a la poca rentabilidad derivada de las operaciones de alquiler de viviendas, ante ineficaces políticas de agilización del patrimonio inmobiliario arrendado, que permitiesen la constitución de un parque de viviendas en Alquiler.

Por todo lo anterior entendemos, se hace precisa una clarificación normativa del régimen aplicable a todas las inversiones en vivienda, con integración de los fondos de inversión y fondos de pensiones, que permita repercutir la plusvalía generada en beneficio de la comunidad, y matice la directa elevación del precio de la vivienda que ésta genera, como consecuencia de la dinámica comparativa con regímenes de

#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

protección europeos diferentes al nuestro en los que prima el arrendamiento frente a la propiedad.

La intervención de la Ministra de la Vivienda en el sesión del Diario de Sesiones del 27 de mayo de 2004, respecto de las líneas a adoptar en la política de vivienda de su departamento, ha permitido resaltar – en cuanto el contraste con los distintos grupos parlamentarios- la incidencia de la política económica en la política de Vivienda, y del debate abierto aún sobre la liberalización del suelo y sus efectos para la evolución de la intervención administrativa en la vivienda y en consecuencia sobre el precio de la vivienda, como valor de repercusión, en el contexto del enunciado Constitucional.

Escenario éste en el que hay que integrar, la atribución competencial a la Administración General del Estado para intervenir en aquellos aspectos económicos ligados a la ordenación del crédito o a la planificación general de la actividad económica del Estado, y su función de distribución de recursos vía Presupuestos Generales. De ahí, que para modular la distribución de los recursos se opere con la dinámica de los convenios de financiación firmados con las Comunidades Autónomas, y entidades financieras, que permita la aplicación de dichas disposiciones de carácter económico en cada una de las Autonomías territoriales, como de hecho sucedió en los primeros años de nuestro estado autonómico a través de los Fondos de Compensación Interterritorial.

El precio de la vivienda en España ha experimentado importantes fluctuaciones. A finales de los ochenta los elevados tipos de interés y el elevado precio de las viviendas, junto con la incertidumbre por la estabilidad, frena la demanda de vivienda. El gasto público en el sector se incrementa, y España se sitúa en el contexto europeo, tras la entrada en la Comunidad Económica Europea, con lo que ello comporta para el sector. Están vigentes los primeros planes de vivienda y hace falta rehabilitar el centro histórico de las ciudades, y poner en marcha políticas activas para recuperar el patrimonio edificado en épocas precedentes. Se toma conciencia de la necesidad de planificar,

aumentando el endeudamiento, mediante el establecimiento de una nueva regulación del sistema hipotecario, que se pone en marcha de forma significativa con la política emprendida a principios de los 90, con el Plan de Vivienda. Sin embargo, tras este fuerte desarrollo inmobiliario, de la década precedente, donde se construye mucho, si bien con escasos referentes de control en cuanto a calidad y materiales, en la década de los 90 la coyuntura económica cambia. El incremento de la renta real de las familias, favorece las condiciones financieras para la inversión. La vivienda se encarece, ya que la bajada de tipos de interés, hace atractiva la inversión incrementando la demanda, lo que se traduce en presiones en el sector, que tienden de manera creciente al alza. Asistimos en este escenario, a los efectos de una Ley del Suelo decididamente intervencionista y los efectos inducidos de la Sentencia del Tribunal Constitucional que bajo otro signo político, dinamiza la intervención urbanística al permitir que sean las Comunidades Autónomas las que gestionen sus propios Patrimonios de Suelo, y Vivienda, asumiendo los costes de una política apoyada aún desde las bases de la planificación económica y la ordenación del crédito por el Estado.

El escenario descrito, sitúa la escalada de precios generando una sobrevaloración del precio de la vivienda, rentable para constructores y promotores, y generando como expectativa consolidable la inversión en adquisición de vivienda. Que sin embargo, parece orientada a una corrección futura derivada de la evolución del sector que presumiblemente desacelere la escalada alcista de precios en el sector previsiblemente para el 2006, como han vaticinado algunos expertos atendiendo a la evolución económica esperada en el seno de la Unión Europea, pues la política Española de vivienda, no puede desconocer los efectos de la política comunitaria en la materia. Cuya imbricación se encuentra ya en el proyecto de Tratado para instaurar una Constitución Europea y en el texto de la Constitución europea aprobado el 18 de junio de 2004, pero cuyos antecedentes se mostraban a través de documentos de carácter supranacional tales como: la Carta de Ciudades Sostenibles de la Unión Europea o Carta de Aalborg (Dinamarca) de 27 de mayo de 1994, o la Carta Urbana de la Unión Europea.

#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

Según los datos suministrados por el Ministerio de Fomento respecto del primer semestre de 1987, los precios de la vivienda se han revalorizado en el segundo semestre de 2002 en un 311,76%, incremento muy por encima del experimentado por la inflación (un 89.94%) en el mismo período. Además este incremento de precio es progresivo, de tal forma que la valoración en 2002 es superior al incremento experimentado en 2001, y este es inferior al incremento experimentado en 2003. Dado que en 2003, se ha producido un incremento de 17.3% de media del precio respecto de 2002, vaticinándose el mismo incremento durante el presente año 2004, si bien ligeramente desacelerado en un 13%. De tal forma que el crecimiento real del precio de la vivienda en los últimos 15 años asciende a un 116,78%. Dato que explica el auge de la vivienda en propiedad ya que la inversión en vivienda es rentable. La vivienda en propiedad ha aumentado del 76 al 84.7%, frente a una bajada del porcentaje de viviendas en régimen del alquiler de 17.1 al 9.3%, en los últimos 15 años. A ello hay que añadir que según la European Housing Statistic, España es el país de la Unión Europea que ha experimentado un incremento más elevado de los precios de las viviendas desde mediados de la década de los 80 hasta el año 2000.

Este incremento progresivo por encima del valor constatado del bien, ha sido calificado por los economistas como “burbuja inmobiliaria”, utilizando una terminología similar a la empleada en el mercado bursátil. Así, la sobrevaloración de la vivienda en España ascienden según las estimaciones que anteceden al 52%, y se considera a España como el Estado con una mayor sobrevaloración de precio de la vivienda por delante de Holanda con un 44%, Irlanda con 42%, Gran Bretaña 34%, Australia al 31% y EEUU con un 15%.

La desaceleración del precio de la vivienda se ha empezado a producir ya, motivada en parte por la desinversión extranjera en el mercado turístico-residencial, con los primeros signos de retraimiento, fruto de los anuncios derivados de varios informes públicos (del Banco de España, de la OCDE, del Fondo Monetario Internacional, la Caixa,

entre otros), alertando de la posible brusca caída del precio de la vivienda, en similitud a lo que está sucediendo en Portugal. Aunque muchos expertos han negado la existencia de esta sobrevaloración del precio de la vivienda. No se olvide que si la dinámica del mercado aboga por la puesta de mayor suelo para construcción de vivienda es porque las operaciones de construcción son rentables, con independencia de la intervención administrativa.

A resultas de todo lo anterior, parece claro que por mas que se ha intervenido por las Administraciones Públicas promoviendo vivienda o incentivando la promoción de vivienda el precio de este no se ha abaratado el precio de la vivienda, ni siquiera el libre juego del mercado, como se postula también, ha permitido cuando ha operado una disminución significativa del precio del producto final. Ello nos lleva a plantear, que quizás el problema esté desenfocado y no se trata de la graduación mayor o menor de control del mercado, con todo lo que de beneficioso puede traer para la lucha contra la tan traída y llevada especulación inmobiliaria. Quizás, el problema, derive de que nuestro sistema urbanístico no da respuesta a la necesidad social de vivienda por su configuración no sólo actual sino pretérita. Pues se trata de “cambios de escarpate y no de contenido” los experimentados en la política urbanística española desde 1956 a nuestros días.

Entendemos por tanto, que la intervención administrativa en el sector no sólo no ha conseguido los resultados deseados en cuanto a volumen de construcción de vivienda sino que no ha tenido incidencia real en el precio final de la vivienda. Por más que las limitaciones legales del precio de la Vivienda protegida sigan operando en promoción de vivienda protegida. Ya que, o bien, la vivienda sujeta a protección no es rentable para el promotor privado,- como se ha recordado recientemente en la comparecencia en el Congreso de la Ministra de la Vivienda, o bien la Administración Pública no dispone de todos los recursos para afrontar el gasto que supone cubrir toda la demanda insolvente de vivienda. En este escenario, no parece tan relevante la existencia de una política de protección a la vivienda, más que para salvaguardar las garantías y facilitar el acceso o la existencia de vivienda construida en espacios en los que no resulta rentable

#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

construir al promotor privado, y por tanto, mediante una promoción pública de vivienda protegida. Pero el resultado sigue siendo el mismo. Luego el precio de la vivienda no depende de si la promoción en sí es protegida. La razón de este incremento a nuestro entender hay que buscarla fuera, no en la política de vivienda, sino en la política económica del sector de la construcción, que comprende como uno de sus vectores determinantes la política de suelo, volviendo con ello a la primera de nuestra conclusiones, la inaplicación de la legislación sobre suelo está impidiendo cumplir con el mandato constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Así, si bien la economía toma como referente de su evolución, la marcha del sector de la construcción, la disponibilidad de suelo apto para ser urbanizado y por consiguiente situado en el mercado del suelo, determina el juego especulativo de precios que incrementa el precio de la vivienda, con independencia de la legislación existente tanto estatal como autonómica en la materia. Prueba de ello, es que justamente en el período en el que no se operó programación alguna de viviendas, esto es el que media entre 1988- y 1990, si bien es cierto que en consecuencia con una importante recesión económica, se opera una reducción significativa del precio de la vivienda. El planeamiento acorde con una planificación económica de la vivienda, con objetivos concretos de construcción de viviendas entendemos, no contribuirán plenamente al cumplimiento del mandato constitucional, si no van acompañadas de una dinámica económica que limite el desfase existente entre la capacidad adquisitiva de la población y el precio con el que la vivienda se ofrece en el mercado. Es decir, la política de vivienda no resuelve por si misma el problema de la vivienda, más que en aspectos parciales y cuyo peso relativo depende de otros factores económicos, tales como:

La coyuntura internacional, la política de suelo, la política fiscal, la dinámica del mercado de materiales de construcción- con empresas constructoras operando casi en régimen de monopolio, lo atractivo del valor vivienda como bien de inversión- como un activo más, la presión del turismo residencial, la escasa cultura del alquiler de vivienda, el

funcionamiento del mercado hipotecario al alza, la ejecución del planeamiento urbanístico lenta y poco ágil a la demanda social.

Por lo que una auténtica política de Vivienda debe integrarlos todos. Si no es así, sus respuestas muy eficaces que sean no cambiarán en nada el escenario actual.

Abogamos por tanto por una simplificación o agilización administrativa demandada, que está hoy por hoy al albur de una dispersa legislación urbanística y de vivienda autonómica cuya escasa uniformidad en este aspecto dificulta considerablemente la reducción del precio de la vivienda. El establecimiento en sede de procedimiento administrativo común, de precisas disposiciones relativas a la agilización en la tramitación de los procedimientos urbanísticos orientados a la producción de vivienda, podría contribuir a evitar la demora en la construcción, la retención y elevación del precio del suelo y su consiguiente repercusión sobre el producto final.

A ello hay que añadir que la reforma en la normativa administrativa debe venir acompañada con una modificación organizativa, pues la profusión de organismos no ha permitido la adecuada agilización en la gestión pública contribuyendo a incrementar el coste de la Vivienda, y el coste público asociado.

Entendemos que la solución al problema no es la constitución de Patrimonios Públicos de suelo a escala autonómica, si paralelamente a ello, no se reforma su regulación para impedir su utilización desviada para otros fines. De lo contrario se incrementarán los costes asociados a la gestión del suelo, y se complicará aún más la interrelación existente entre las competencias desplegadas por las distintas administraciones Públicas sobre suelo. Las soluciones - ahora que la figura de los Patrimonios de Suelo se está potenciando desde instancias autonómicas- deben venir pues, de la mano de la gestión, con la específica expresión de sanciones si es preciso. A lo que hay que añadir, una adecuada coordinación de la política autonómica sobre suelo y ordenación del territorio que permita desde las especialidades organizativas propias, la articulación de los instrumentos de



#### 4º POLÍTICA DE VIVIENDA, EXIGENCIAS Y CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA, LA INCIDENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO Y LA INTEGRACION EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

---

planeamiento autonómico, y la calificación de más suelo con destino a la edificación de vivienda protegida.

Las operaciones inmobiliarias que empresas Públicas y Privadas están llevando a cabo, liberando suelo público, (como es el caso de RENFE, Ministerio de Defensa, Autoridades Portuarias -con las observaciones hechas en el debate parlamentario-, Telefónica, Tabacalera, o ENDESA) han puesto de manifiesto la oportunidad de reconducir dichas bolsas de suelo a la construcción de vivienda protegida. Pero, estas operaciones pueden quedar sólo en diseños más o menos ambiciosos sino cuentan de nuevo con la concertación de todos los agentes públicos implicados (Consejos de Administración de Autoridades Portuarias, Ayuntamientos, o entes gestores, Comunidades Autónomas y sector financiero), y con la adecuada imbricación en la política del Ministerio de Fomento<sup>(2285)</sup>. De ahí la importancia del compromiso e interacción entre ambos Ministerios, como vía de integración de las políticas de suelo y vivienda en la estructura orgánica del territorio. Pues no se olvide que la Política de Vivienda es un prioritariamente una política económica, con proyección territorial.

---

(2285) Como ha expuesto recientemente la Ministra de Fomento en comparecencia ante el Congreso de los Diputados para explicar las líneas de su Departamento, al reafirmar el compromiso con la Política de Vivienda del gobierno en un debate rico en matices sobre la posible puesta en marcha de estas medidas (Diario de Sesiones del Congreso, año 2004, VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 38, Fomento y Vivienda, de 1 de junio de 2004.

## BIBLIOGRAFÍA

## A

- Abad Licerias, J. M.: "El marco jurídico e la rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico Cultural y de España" en Revista de Derecho Urbanístico núm.172. Septiembre -Octubre 1999 Madrid.
- *Acuerdos Autonómicos de 1992* en Ministerio para las Administraciones Públicas. Edita Secretaría General Técnica del Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1992.
- Agudo González: "Evaluación de impacto ambiental; problemas jurídicos" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 176. Págs.27-94.
- Agües Mendizabal, C: *El régimen Jurídico de la Planificación Territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Madrid. 1996. Págs. 123 y ss.
- Albi Cholbi: Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales.
- Alcaide, C: "La rehabilitación en España Hoy y perspectivas de futuro". *Situación* núm. 2. 1988. Banco Bilbao-Vizcaya. Págs. 124-139
- Alday E.: "Aspectos polémicos del proceso de descentralización", Número Monográfico sobre descentralización en materia de vivienda en Revista Española de Financiación de la Vivienda, núm. 7 de 1988, Madrid. Págs. 59- 67
- Alegre Ávila, con Valencia Martín G.: "El Régimen de la propiedad del Suelo; los títulos competenciales del Estado. Urbanismo y Comunidades Autónomas. Análisis de la STC 61/97" en Ciberrevista de Derecho Administrativo núm. 7, Julio-septiembre 1998.

- Alonso Hierro, J. A: *El Sector Construcción en la Economía Española: Análisis de la crisis del sector construcción en el periodo 1974- 1984*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral. Madrid. 1989. Edic. Facsímil.
- Alonso Ibáñez, M. R.: *Los espacios Culturales en la ordenación Urbanística*."Editorial Marcial Pons Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. Madrid. 1994.
- Alonso Más: "Responsabilidad Patrimonial de la administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del tribunal Supremo" en *Revista Española de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, Págs 853-875;
- Alli Aranguren J.C.: "Incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 en el régimen de valoraciones de la Ley 8/90 y el Real Decreto Legislativo 1/92 en la reciente jurisprudencia" en *REDA* núm. 106 Abril -Junio. Págs. 259-270. Civitas. Madrid. 2000.
- Álvarez Beltrán Jesús:
  - o "Algunos aspectos fiscales y sustantivos en materia de Viviendas de Protección Oficial" en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Año XLVIII, Marzo-abril, núm. 489. Págs.337-371.
  - o "El acceso diferido a la propiedad de Viviendas de Protección Oficial" en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Num. 495. de 1973.Págs. 317-333. Madrid
- Álvarez Fernández Mónica: Recensión a la obra de Fernández González, F.J. *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Ed. Civitas. Madrid. 1995. publicada en la Revista de Administración Pública núm. 142. de 1997, núm. 656.

- 
- Alvarez Gendin; *Expropiación Forzosa*. Editorial Reus. S. A. Preciados.6, Centro de Enseñanza. Madrid. 1928. (La expropiación forzosa su concepto jurídico por Sabino Alvarez Gendín y nuevas orientaciones por Cirilo Martín Retortillo.
  - Amador Ortíz: "Las Políticas Autonómicas de Rehabilitación. El caso de Aragón". Banco Hipotecario. *Revista Española de la Financiación de la Vivienda*. núm. 2. 2ª Trimestre de 1987. (Monográfico sobre la rehabilitación de viviendas)
  - Antunez Torres, D: "La articulación de las técnicas de distribución de beneficios y cargas en la fase de planeamiento. Marco de regulación autonómica bajo la Ley 6/98" en *Revista de Derecho Urbanismo y Medio Ambiente*. núm. 188. Págs.81 - 112
  - Aprell Lasagabaster: *El Régimen Administrativo de los Extranjeros en España. Ciudadanos Comunitarios y nacionales de terceros Estados*. Monografías Jurídicas. Marcial Pons. Servicio de Publicaciones e intercambio científico Universidad de Málaga. Madrid. 1994.
  - Del Arco Torres, M: *Derecho de la Construcción. Aspectos Administrativos, Civiles y Penales*. Comares. Granada 1997.
  - Arana García E.: *Las sociedades Municipales de Gestión Urbanística*. Marcial Pons. Monografías Jurídicas. Madrid. 1997. 398 Págs
  - Ariño Ortiz, G (Coord.):
    - *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Edit. Comares. Fundación de Estudios de la Regulación. Granada 2001.
    - *Liberalizaciones 2000*. Comares Editorial. Fundación de estudios de la Regulación. Madrid. 2000

- Arredondo Gutierrez: *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*. Madrid. 2003.
- Arzua Arrugaeta: "A propósito de la Ley 17/94 de 30 de junio de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión Urbanística" en *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm.41 de 1995.
- Aynat Bañon, M d: *Viviendas de Protección Oficial de España* Editorial Universidad de Granada. Granada. 1986.
- Ayllón, M: *La dictadura de los urbanistas*. Madrid 1995
- Ayucar P: "El tratamiento fiscal de la rehabilitación de viviendas" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*. Núm. 2, 2ª Trimestre de 1987
- Alzaga Villamil O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo IV. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1996. Págs. 312 - 315.

## B

- Baena del Alcázar:
  - o *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. Tecnos. Madrid. 1975.
  - o *La Viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento jurídico español*. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de publicaciones. Madrid. 1968
  - o "Sobre el concepto de Fomento" en *Revista de Administración Pública*. Núm. 58. Civitas. Madrid
- Baena González, A: *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Montecorvo. S.A. Madrid. 2003.
- Balleteros Fernández; "Visión General de la Ley 6/98 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones" en Armengot de Pedro, A; Balleteros Arribas, S; Castelao Rodríguez, J; Corral García, E; Cruz Mera, A de la; García Erviti, F; Santos Díez, R; y el Consultor. *Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/98 de 13 de abril*. El Consultor. Madrid. 2000
- Ballester Ros: "La vivienda en España; su tipología y distribución Geográfica según el censo de 1981. y su evolución numérica en el período 1970-1981" en *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 219 1983.
- Bando Casado, Honorio Carlos; *La protección pública de la Vivienda en España*, (Tesis Doctoral publicada en Madrid en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, en 1982. cuyo director fue García Trevijano, y cuyo tribunal estuvo integrado por D. Eduardo García de Enterría, D. Fernando Garrido Falla, D. Jesús González Pérez, y D. Martín Bassols. Coma) Edición Facsímil de la Universidad Complutense. Madrid. 1982

- Baralides Alberdi; "La adquisición de una vivienda y sus costes." en *Revista Española de financiación de la Vivienda*. Madrid. 1990. Págs. 67-74
- Barrero Rodríguez, C: "Algunas reflexiones sobre los efectos e la STC 61/97 de 1997, en las regulaciones del Planeamiento establecidas en las leyes sectoriales, en particular su incidencia sobre los artículos 20 y 21 de la Ley de Patrimonio Histórico Artístico" en *Revista de Derecho Urbanístico*, Núm. 167. Enero- Febrero 1999
- Barcelona Llop. Javier: *La utilización de Dominio Público por la administración; Las reservas demaniales* en editorial Aranzadi. Navarra. 1996
- Barnés:
  - o *La propiedad constitucional. El estatuto Jurídico del Suelo Agrario*. Editorial Civitas. Primera Edición 1988
  - o *Distribución de Competencias en Materia de Urbanismo*. Editorial BOSH. Madrid. 2002. Págs. 326 y ss.
- Barrios García; Rodríguez Hernández, J. *Vivienda de protección Oficial o libre, una caracterización de la elección de los individuos en el ámbito canario* Departamento de Economía Aplicada Universidad de la Laguna
- Bassols Coma, Martín:
  - o "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística" en *Ciudad y Territorio* núm. 80-2 de 1989.
  - o *Génesis del Derecho Urbanístico Español (1919-1956)*. Edit. Montecorvo. Madrid, 1973.
  - o "Consideraciones sobre el derecho a la Vivienda en la Constitución Española de 1978" en *Libro Homenaje al profesor García Trevijano Fos*. Edit. IEAL. Madrid. 1982



- 
- “Criterios y Métodos de valoración del suelo en la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones”, en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. Lex Nova. Núm. 3. Abril Madrid 1999.
  - “Conjuntos Históricos y Rehabilitación Urbana: recomendaciones internacionales y normativa autonómica, especial consideración de la Ley de la Comunidad de Madrid sobre Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles a Preservar”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 4. Diciembre de 2000. Págs. 21 - 52
  - *Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo IV. Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1984. Págs. 322- 323
  - Brañas Garza, P.: "Demanda de características de la vivienda en Córdoba; un modelo de precios hedónico" en *Revista de Estudios Regionales*. "núm.46. (1996) Pág. 139 -153
  - Beltrán de Felipe, M:
    - *La Intervención Administrativa en la Vivienda. Aspectos Competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*. En Lex Nova. Editorial. Madrid. Septiembre 2000 (texto prologado por el Prof. Martín Retortillo, L).
    - “Vivienda: Régimen General”. En *El estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. Vol. IV. Edit. Ramón Areces. En colaboración con el Central Hispano y el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.1997 (Primera Edición). Pág. 3732

- Bensusan Martín, M. P.: "Las Sociedades Urbanísticas constituidas por Entes Públicos Locales, especial referencia a la Sociedades de Promoción, Construcción y Rehabilitación de Viviendas" en *Actualidad Administrativa* núm. 43 de 24 al 30 de noviembre de 1997. Págs. 935- 947
- Bermejo Vera *Derecho Administrativo, Parte Especial* (Tercera edición) Civitas. Madrid. 1998.
- Bidagor Lasarte "Situación General del Urbanismo en España (1939-1967)" en *Revista de Derecho Urbanístico* Núm. 4 Madrid. 1970
- Blasco Esteve, A:
  - "Idas y venidas en la lucha contra el ruido". En *Revista de Administración Pública*, num. 153. Madrid. 2000.
  - "Las licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual" en *Revista de Administración Pública*. núm.132, de septiembre-diciembre de 1993.
- Boquera Oliver: "La Edificación en los puertos". *Revista de Derecho Administrativo* .REDA núm. 80, Madrid. 1993, Págs 613 y ss;
- Burgos, J: *Instrucción de los Subdelegados de Fomento*. Capítulo V. punto 25 Madrid. 30 de Noviembre de 1833.

## C

- Caballer, Dos Anjos Ramos, M; Rodríguez, J. A.: *El mercado inmobiliario urbano en España*. Edit. Pirámide. Madrid. 2002
- Cabello de los Cobos y Mancha; *Régimen Jurídico del Suelo en Canarias*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales. Madrid. 1991
- Cadalso Palau, J; "La responsabilidad decenal de arquitectos y constructores." Editorial Montecorvo. Madrid. 1976. (Prólogo de García Cantero, Gabriel)
- Calvo Buezas, J.: "El gasto público español en Vivienda". RHPE, núm. 36. 1975, pp.139-151
- Canals Ametller, D. "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos competencias estatales versus competencias autonómica. Comentario en torno a la Sentencia del tribunal constitucional 102/95 de 26 de junio, en relación con la STC 156/95 de 26 de octubre y 163/95 de 8 de noviembre.
- Candela Más, Alfredo: "Demandas y recurso hidráulicos. Directrices para la planificación hidráulica de la Comunidad Valenciana en Nuestro Suelo no Urbanizable. Una Nueva década. Cuadernos de Urbanismo núm. 3.1991. Universidad de Alicante. Master en Urbanismo
- Cano Murcia. A: *Teoría y práctica del convenio Urbanístico*. Aranzadi. Navarra. 2001
- Capa Herran y Herrero Lozano; *Viviendas de Protección Oficial. (Legislación y Jurisprudencia sistematizadas)*. Ministerio de la Vivienda Instituto Nacional de la Vivienda. Joker, 1964, VIII Volúmenes.

- Caballer Vicente y otros (Dir); *El mercado inmobiliario urbano en España*. Universidad Politécnica de Valencia. Editorial Pirámide. Madrid. 2002
- Cabral González- Sicilia, A: "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001 de 11 de julio referente a la Ley del Suelo 6/98" en *Revista de Derecho Urbanístico*. Septiembre - Octubre. 2001. Págs. 11-58
- Carmelo Abellán: *Tratado Práctico de la Administración Local Española*. Tomo I. Estructuras y Actividades. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1971.
- Carrasco Perea:
  - o (Et alii; Cordero Lobato, Encarna, y González Carrasco, Carmen.) *Derecho de la Construcción y la Vivienda*. Editorial Dilex. S .L. 1998
  - o (Et alii; Cordero Lobato, Encarna, y González Carrasco, Carmen) *Derecho de la Construcción y la Vivienda*. Editorial Dilex. S.L. (4º Edición). 2003.
  - o *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Aranzadi. 2001
- Carreras Fernández, M. B: "Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda." en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*. Núm. 99. Primavera de 1994. Vol. II. Tercera época. Págs. 9 - 17.
- Castillo Blanco, F. A: "La Actividad de Edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las Sociedades Urbanísticas Locales" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 169. Abril- Mayo de 1999

- 
- Castillo Gómez, F:
    - o "El impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 sobre Derecho Comunitario". Actualidad Administrativa núm. 8 23 de febrero al 1 de marzo de 1998. Págs 1-13
    - o "Constitución, Titularidad y Gestión de los Patrimonios Municipales de Suelo" en *Documentación Administrativa*. Núm.16 (15 a 21 de abril) Madrid. 1996;
  - Censos
    - o de Sociedades Cooperativas Andaluzas y de Sociedades Anónimas Laborales de Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Trabajo. 1996. Sevilla.
    - o de Población 1940. T. I. Cifras Generales. MAdrid 1943. Págs. XXXVII, XXXVIII, XLVI, XLVII, L, LI.
    - o Censo de edificios y viviendas de 1950. Tomo I. pags. VII; VIII, IX, XIX, XX, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 21, 27.
    - o de Viviendas y Edificios 1981, 1991, 2001, INE, pueden verse datos en [www.ine.es](http://www.ine.es)
  - De la Cierva, Ricardo: *Franco. La Historia*. Editor. Fénix. Serie Máxima. Madrid.2001.
  - Consejo de la Juventud de Andalucía: *La Vivienda y el alojamiento de los jóvenes*. Guía práctica de los jóvenes frente al problema de la Vivienda y el alojamiento. Grupo de Trabajo de vivienda. Málaga 1993.
  - Consejo de Estado Francés; L'urbanisme pour un droit plus efficace en Les études du Conseil d'etat. La Documentation Française. Paris. 1992
  - Consejería de Obras Públicas y Transportes: *Las Vías Pecuarias en Andalucía. Oportunidades de tratamiento a nivel*

- territorial*. Dirección General de Ordenación del Territorio. Sevilla .1994.
- Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Tomo III. Pág. 3505.
  - Contijoch Pratdesaba, Ramón: "Comentarios al Real Decreto 727/93 de 14 de mayo sobre precio de las Viviendas de Protección Especial de Promoción Privada, descongelación salarial de las rentas al permitir la revisión anual de las mismas de acuerdo con el IPC" en *Revista Jurídica de Cataluña*. Barcelona. 1984. Págs. 135 - 143.
  - Cordero Lobato; "Responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación" en *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Aranzadi.2 Edición. 2001.
  - Cosculluela Montaner, Luis; "Sector Público y Planificación". Núm. 57 R.A.P. (1968) Pág. 35- 79.
  - Costa P: "Algunas consideraciones sobre la financiación a la rehabilitación" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*. Núm. 2.2ª cuatrimestre. Madrid. 1987
  - Cotorruelo Sendagorta, A; *Evolución de la política de la Vivienda en España*" en Instituto Sancho de Moncada. Serie A.- Teoría Económica. Consejo superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1960.
  - Crespo Montes: *Las Reformas de la Administración Española (1957-1967)*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2000
  - Chaparro, Jeff; *Domótica* en [www.ub.es/geocrit/sn/vjchaparro.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/vjchaparro.htm). (en V Coloquio de Geocrítica. 26-30 de Mayo 2003. Barcelona. (Universidad de Barcelona).

- 
- Chinchilla Peinado, J. A.: "Urbanismo y responsabilidad patrimonial." en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 162. Junio de 1998. Págs. 55-107;

D

- Díaz Capmany f: "Las cajas de Ahorro y las corporaciones Locales." en *Revista de Estudios de la Administración Autonómica y Local*. núm. 271-272 , Madrid.199. Págs. 761-792.
- Díaz Lema, "El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/98 de 13 de abril" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm.161. Madrid. 1998. Págs. 89-114.
- Dictámenes (1953- 1975). Servicio Contencioso del Excmo. Ayuntamiento de Madrid. Montecorvo. Madrid. 1978.
- Díez de Velasco, M. "Aspectos Jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la comunidad Europea, y en especial, la contribución de su tribunal de Justici." en número 6 Granada. 1991. Pág. 8 y ss
- Díez- Picazo, L; Gullón, A.: *Sistema de Derecho Civil*. Tecnos. Madrid. 2003.
- Domínguez Olvera: "Competencias del Estado" (en materia de vivienda) en *El Estado de las Autonomías: Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. Vol. IV. dirigido por Jiménez Blanco, A y Martínez Simancas, J. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. S.A. Central Hispano, y la colaboración del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Págs. 3877 -3900



## E

- Embid Irujo:
  - o "La planificación Hidrológica". Revista de Administración Pública Núm.123 (Septiembre - Diciembre) 1990
  - o "Los medios de una política Hidráulica Finisecular".en Revista Española de Derecho Administrativo (Texto del Seminario de Política Hidráulica desarrollado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander del 31 de Agosto al 4 de Septiembre de 1992)
  - o *El Plan Hidrológico Nacional*. Edit. Civitas.1ª Edición.Madrid 1993
  - o "Las Obras Hidráulicas de interés General." en *Revista de Administración Pública* Núm. 138. Madrid 1995
- Entrena Cuesta, "Dictamen acerca de los artículos 11 de la Ley de 28 de diciembre de 1963 y 43 de su Reglamento", en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 16. Madrid.1968.
- Escribano Collado, Pedro; "La reserva estatal de competencias y la nacionalización de objetivos Urbanísticos". En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 41, Enero -Febrero de 1975. Madrid.
- Eserverri: "Valor Catastral e impuesto sobre Bienes Inmuebles "en *Catastro* núm. 23. 1995.
- Espinosa del Río, J. M; *Viviendas de Protección Oficial*. Editorial Bosh. Barcelona.1971. Prólogo de Jesús María-Díaz de Acebedo S.I. Ex rector de la Universidad de Deusto, y Doctor en derecho en 1971.
- Estevez Goytre:

## BIBLIOGRAFÍA

---

- *Manual de Derecho Urbanístico Tras la Ley 6/98 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Doctrina, legislación, y jurisprudencia.* Edit. Comares. Granada 1999.
- *Manual práctico de planeamiento urbanístico. Adaptado a la Sentencia núm. 61/97 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional* en Comares. Granada. 1998.

## F

- Fernández Farreres (Dir.):
  - o “Régimen jurídico de las ayudas públicas a las actividades económicas”; *La intervención Administrativa en la Economía*. Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial Serie de publicaciones Madrid. 1996. Págs. 121 -154
  - o *La Subvención: Concepto y Régimen Jurídico*. (Prólogo del Prof. Martín- Retortillo). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1983
- Fernández Marín, Delfín *La promoción inmobiliaria aspectos prácticos*. Dossat. 2000
- Fernández Piñeyro y Hernández, E: *Régimen Jurídico de los Bienes Inmuebles Militares*. Marcial Pons. Madrid. 1995
- Fernández Pirla, Santiago:
  - o "Los estudios del Mercado de Bienes inmuebles" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 120.octubre-diciembre de 1990. Págs. 35-51
  - o “La valoración de la propiedad inmobiliaria el caso español”. En *Fiscalidad y Valoración Urbana*, Primeras Jornadas Internacionales. CEPSV Barcelona 1986 (Papers de Treball 87-6 Cátedra de’Arquitectural Legal, Pret Urbanismo i Valoracions) Págs. 116-137.
- Fischel, William: *The Homevoter Hipótesis*. Harvard University Press. Cambridge Massachussets. 2001
- Fonseca Ferrandis:
  - o *El régimen Jurídico de Los Patrimonios Municipales de Suelo* Editó. Ministerio de la Presidencia. Boletín

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Oficial del Estado. Universidad Carlos III. Madrid. 1995.
- *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico- constitucional* Marcial Pons. Madrid 1999
  - Frechilla, Manuel, “Aspectos de la Legislación de Viviendas de Renta Limitada” en Estudios en Homenaje a J Jordana de Pozas, Tomo III, Volumen 2º. Madrid. 1962,
  - Fussí, Juan Pablo; García Delgado, José Luis; Santos Julia; Malefakis, Payne, Stanley; *Franquismo el juicio de la historia*. Temas de Hoy. Historia. MADRID.2000.

## G

- Gallardo Castillo, M. J: *El Dominio Público Local: procedimientos administrativos, constitutivos y de gestión*. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid 1995.
- Gallego Anabitarte; "Tiempo y concesión de dominio público" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 145. bis. 1995. Madrid. Págs. 155 y ss
- Gomero Casado, E.: "Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas." en *Revista Española de Derecho Administrativo*. núm. 103-de Septiembre de 1999,Págs. 357-382.
- Gómez de Mercado, F. G: "La responsabilidad patrimonial de la Administración: especial consideración del ámbito urbanístico.". en *Revista de Derecho Urbanístico*. Montecorvo. Madrid. núm. 182.Págs. 11 60.
- Gómez Jiménez, M.L.: "Los servicios de atención social al mayor: implicaciones en materia de Vivienda tuteladas y tipología edificatoria". Universidad para mayores, I y II Curso y ciclo de conferencias abiertas. Aula de formación abierta 2002. Málaga. Págs. 317- 320.
- García Bellido; J: "Problemas Urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo Autonómico" en *Ciudad y Territorio*, núm. 78. de abril de 1988
- García-Bernardo Landeta, A; *Sistema de Viviendas de Protección Oficial* en EUNSA. Navarra. 1970 (Vol. I y II).
- García de Enterría, E.;
  - o *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Civitas. Madrid.1984

- *Curso de Derecho Administrativo* Vól. I. Civitas. Madrid.
- con Parejo Alfonso L. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas. Madrid. 1981
- “El derecho Urbanístico Español a la vista del siglo XXI” en REDA núm. 99. Julio-septiembre. Madrid. 1998
- *La Constitución como norma*. Civitas. Madrid
- *Problemas Actuales de Régimen Local*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. 1958
- García García, M. J: *El Régimen Jurídico de la Rehabilitación Urbana*. Instituto Alfons El Magnanim. Diputación de Valencia. 1999
- García Gil, Javier: *Código de la Vivienda*. Editorial Aranzadi. 1985. Tomo I y II. Madrid.
- García Gómez de Mercado, F:
  - “La valoración urbanística tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997” en *Actualidad Administrativa* núm. 29, de 14 al 20 de julio de 1997. Pág. 629-638
  - “El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y su modificación” en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 159 de 1998. Madrid. Enero Febrero. Madrid. 1998. Págs. 41-55
- García Macho, R: *La aporía de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Col. Estudios de Derecho Público. Madrid. 1982.
- García Manzano, Pablo en el volumen XIX de “Cuadernos de Derecho Judicial”, Págs 321 y ss. Madrid.

- 
- García Motalvo, J: "Políticas Públicas y Precio de la Vivienda", en *Cuadernos de Información Económica*. Núm. 178. Enero-Marzo 2004. Págs. 65- 69.
  - García Trevijano:
    - o *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid 1957
    - o "Los aprovechamientos urbanísticos tras el Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de junio de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales." en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 149. Madrid. 1996
    - o "Régimen jurídico de la responsabilidad civil de los Agentes de la Edificación" *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 177. Abril-Mayo 2000. Págs. 13- 48.
  - Garrido Falla, "La fiscalización administrativa de las calificaciones administrativas sobre Viviendas Bonificables", *Revista de Administración Pública* Núm. 19 de Enero- Abril de 1956 Pág. 193- 199
  - Gaviría Mario (Et Alii Laparra Miguel, Ferrer Javier, Aguilar Manuel) *Vivienda Social y Trabajo Social*. Editorial Popular S.A. Madrid 1990.
  - Gimeno Feliu:
    - o "Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas." en *Revista de Administración Pública*, núm.135, de 1994.
    - o "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del Desarrollo Económico (Ayudas y Subvenciones.) *Revista de Administración Pública* núm. 137, de Mayo- Agosto. Madrid 1995

- Gómez J. y G. de la Buelga: "Ordenación Territorial y Urbana. España 1969. Análisis y perspectivas". *Ordenación del territorio y Acción regional. Ordenación urbana a nivel municipal*. Gráficos. Número 877. Serie II. Madrid 28 de noviembre de 1969. Documento de Difusión Restringida.
- Gómez Orea, M.: *Evaluación de Impacto Ambiental*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola S.A. Madrid.1992
- Gonzalo Pérez de Armiñán, en *De planificación y competencia*. Editado por el Instituto de Economía "Sancho de Moncada" del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1971.
- González Arribas, y Quiralte PAREDES P., García Esparza, y Fernández Bravo, I: *Las cooperativas de viviendas. Doctrina jurisprudencial. Comentarios a las Sentencias del Tribunal Supremo. 1979-1996*, en Dykinson. 1997
- González Berenguer Urrutia:
  - o "¿Esta vigente la Ley del Suelo?" Madrid, 1962, Págs. 70 y ss.
  - o "El tráfico del Suelo en Mano pública" en Op. Cít. Págs. 625- 654
  - o *Gestión, financiación y control del Urbanismo*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid. 1979.
  - o "Prosiguen las medidas privatizadoras. El Decreto- Ley 4/2000" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 182. Madrid. Montecorvo. Págs. 99- 104.
  - o "La Reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y Vivienda" en Editorial Municipal, Madrid. 1967.
- González García, Julio: *La Titularidad de los bienes de dominio Público*. Marcial Pons. Madrid.1998



- 
- González Pérez J:
    - o *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Civitas. Madrid. 2000
    - o "Tres atentados al mercado del suelo: caos normativo, patrimonio público de suelo; cargas y cesiones" .en *La Carestía del Suelo. Causas y Soluciones*. En editorial Fundación de Estudios de la Regulación. La Ley. Madrid. 2000.
  - González Ríos, I:
    - o *El sistema viario Urbano*. Comares. Granada 2002
    - o *Bienes de Uso Público Municipal I. El sistema Viario Urbano*. Comares. Granada 2002.
  - González Rodríguez, Juan Jesús, y Rivilla, Pilar en "Las organizaciones empresariales en el sector de la construcción" en *Papeles de Economía*, Pág. 178 -181.
  - González Salinas en; "Las plusvalías urbanísticas; Artículo 47 de la Constitución." en *Estudios de la Constitución Española*. Vol IV. Civitas. Madrid. 1991.
  - González Santander, José Luis; *El problema de la vivienda. Fórmula Económico- Jurídica que podría resolverlo*. Editorial CABAL. Madrid. 1960.
  - González-Varas Ibáñez, S.:
    - o *La Rehabilitación Urbanística*. Aranzadi. Madrid. 1998,
    - o "La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 172. Septiembre - octubre 1999 Madrid.
    - o "Urbanismo y estado de cultura; un programa práctico y alternativo de rehabilitación" en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. XXXI(121) 1999. Págs. 557-568

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Grau Vila E: "El suelo urbano en la Ley 6/98 sobre régimen del suelo y valoraciones" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm.163. Julio-Agosto. 1998, Págs. 123.-136
- *Guía de la Administración del Estado*. Secretaría General Técnica. Centro de Información Administrativa. Madrid. 1965
- Guillén Zanón y Zuñiga Molleda: *Comentarios a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid. 1982
- Gutiérrez Colomina, V: *Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía*. 2ª Edición. Aranzadi.2003.

## H

- Herráez Rodríguez, S.: "Experiencias de rehabilitación en la ciudad de Madrid. Revitalización de los centros históricos" ponencia presentada en el seminario "Conservación y Rehabilitación del Centro Histórico de las ciudades". Aguadulce. Almería del 31 de julio de 1998 (Texto inédito).
- Herraiz Serrano, O.: Régimen Jurídico de las vías Pecuarias. Comares. 2000
- Hidalgo, M:
  - o *Solares y Edificación* en Madrid. 1965 Talleres gráficos Escelicer. S. A. Depósito Legal. M 14.184.1965. Núm. 6792-65.
  - o *Licencia Municipal de Obras* (Tomo I, II y III). Editorial Tecnos. Madrid. 1988.
- Hildenbrand Scheid, A: "El procedimiento de evaluación de impacto territorial" en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 10, Sevilla de 1992.
- Heumann, Leonard f ; Boldy, Duncan p.: *Envejecer dignamente en la Comunidad*. Fundación Caja Madrid.1995.
- Huergo Lora, A: *Los convenios urbanísticos*, Civitas. Madrid. 1998.

### I

- Ibañez Bull, P: "Los Convenios entre Comunidades Autónomas". Revista de Administración Local y Autonómica. Núm. 274-275 (Mayo-Diciembre de 1997). Págs 487-502.
- Iglesias González F: *Administración Pública y Vivienda*. Edit. Montecorvo. S. A. Madrid. 2000
- Informe: "House Prices dynamics, and their determinants. Banco Central Europeo .Marzo 2003.
- INFORME AL GORE: de los Trámites Burocráticos a los resultados. Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Informe Especial al Parlamento del Defensor del Pueblo Andaluz *El Alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y el campo de Nijar*. Febrero 2001
- Informe anual Banco de España, 2003, en [www.bde.es](http://www.bde.es)
- Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1992. Fundació Carles Pi i Sunyer. d'Estudis Autonomics i Locals. Directores: Manuel Ballbé Mallol, Joaquim Ferret i Jacas. Barcelona 1993.
- Instituto de Cultura Hispánica (Estudios Hispánicos del Desarrollo Económico); "La vivienda y el crecimiento económico" Fascículo III. Madrid. 1957.
- INMOLEY.com: *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Guía Práctica para promotores y constructores*. Prólogo de Galindo Cueva, J.M. Editorial Aranzadi. A. Thomson Company. Navarra. 2002.

- 
- Instituto de Reformas Sociales: *La misión de los Ayuntamientos en el problema de la Vivienda*. Madrid 1923
  - Iribaren Goicoechea, M: *La calificación de Solar como requisito de la Edificación*. Estudios de Derecho Público. Madrid, 1984.

J

- Jiménez Aguilera, J de Dios: "La financiación al sector inmobiliario." en *Papeles de Economía*. núm. 65, 1995. Madrid
- Jiménez Blanco Antonio (Dir.) y Cuesta Revilla (coord.); *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Tirant Lo Blanch. Valencia 2003.
- Jiménez de Cisneros Cid:
  - o "La Cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda" en el monográfico sobre cooperación de la Revista Documentación Administrativa, núm. 140. Madrid. Pág. 232 y ss.
  - o *Los Organismos Autónomos en el Derecho Español. Tipología y Régimen jurídico*. Madrid., Págs. 484 y ss
  - o "La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general." en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 145.bis. 1995. Págs. 55 y ss.
  - o "Los puertos en el territorio; la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 40/98 de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998" en *Revista de Derecho Urbanístico* núm.160 de Marzo de 1998. Págs 11-47.
  - o "La Cooperación Local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la Política de Vivienda". *Anuario del Gobierno Local*. 1998.
  - o "Los efectos de la liberalización del suelo, sobre el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 149. Madrid. 1996. Págs. 13- 36;

- 
- *Temas de Estudio de la Administración Local, La política del suelo en el siglo XXI ¿Intervención o liberalización?*. Trabajo correspondiente al XIX Curso monográfico de Estudios Superiores de Urbanismo. CEMCI. Núm. 59. Granada 1995.
  - “Las valoraciones del Suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico: la búsqueda del valor catastral”, en *Crónica Tributaria*. Num. 63. Universidad Autónoma de Madrid. 1992. Págs.67 - 77.
  - Jiménez Linares, M<sup>a</sup> Jesús; *El Derecho al aprovechamiento urbanístico*. Edit. Aranzadi. Madrid. 1997
  - Joan-Eugeni, Sánchez: “El mercado Inmobiliario y los promotores: cambios en la gran empresa inmobiliaria”. *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VII. Num. 146(091), 1 de agosto de 2003, puede ver [en línea] en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(091\).htm#1](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(091).htm#1)

L

- Larrumbe Burum *La Región*" 2ª Ed. Madrid
- Laza y Laza, R: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La sentencia 102/95 de 26 de junio, en Revista Española de la Vida Local y Autonómica. núm. 271-272 de Julio septiembre de 1996
- Leal, José Luis:
  - o *Una política Económica para España: Lo deseable y lo posible durante la transición*. Madrid. Editorial Planeta. 1982
  - o *Expertos sobre Vivienda V90*, INFORME Ministerio de Obras Públicas
- *Legislación de Urbanismo*. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1979. (Edición. prepara por García de Enterría)
- Linde Paniagua: "Límites de las competencias urbanísticas municipales en el dominio publico Hidráulico" en *Revista de Derecho Urbanístico*. Núm. 120.Madrid. 1990. Págs 17- 21.
- Lora Tamayo Vallvé, M.: "Desintonía jurisprudencial en relación con la aplicación de la Sentencia 61/97" en Revista de Derecho Urbanístico. Madrid. 1999 núm.167. Págs. 31-54
- Lozano Higuero Pinto, con la colaboración de Amparo Renedo Arenal; "El Patrimonio Histórico Artístico y su protección mediante las técnicas de tutela de los denominados intereses difusos" en *Actualidad Administrativa*. núm. 12-/18 de 24 de marzo de 1996.



- 
- Larios Tabuenca; "Algunos problemas procedimentales en la coyuntura Ley del Suelo- Ley de Régimen Local" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 41. Enero- Febrero de 1975.
  - Laso Baeza: "El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la Ley 6/98 de 13 de abril" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 163. Julio- Agosto de 1998. Págs. 137-170
  - Laso Martínez; J. L. *Derecho Urbanístico. T. I. Orígenes, Principios generales y organización Administrativa*. Editorial Montecorvo .S.A. Madrid. 1981; T. II. *Planeamiento. La propiedad Urbana*. También Edit. Montecorvo. Madrid. 1982.
  - López Fernández, L. M.:
    - o "La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/97 de 4 julio" en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 161. Abril-Mayo 1998. Págs. 11-56
    - o "El aprovechamiento urbanístico transferible." Editorial Montecorvo. Madrid. 1995. Prólogo de Antonio Manuel Morales Moreno
  - López Medel, "Política de Vivienda y Seguridad jurídica inmobiliaria" en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 408- 409. Madrid. 1962, Págs. 352- 373.
  - López Rodó, L: *Memorias*. Actualidad y Libros. S.A. Madrid. 1990.
  - Loscertales Fuertes: "Los juicios en la Ley de arrendamientos Urbanos, su derogación y los nuevos procesos en la Ley de Enjuiciamiento Civil". *Ciudad y Territorio*. Núm. 125. Madrid. 2000. Págs. 473-483.
  - Lluís y Navas, Jaime: *Derecho de Cooperativas. T. I y T.II*. Edic Bosh. Barcelona. 1972.

## M

- March Río; "La construcción y la Vivienda en la legislación española." en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª edición. Año CIX, Tomo XXI. Madrid. 1951. Págs. 422-461. El mismo artículo fue objeto de publicación por el Instituto Editorial Reus. Centro de Enseñanza y publicaciones. SA Preciados. Madrid. 1951 Págs. 3-42.
- Margro Server: "El debate sobre la eliminación de las barreras arquitectónicas en la propiedad horizontal". *El Consultor Inmobiliario*. Año 3, Núm. 30. Diciembre 2002, Págs. 3-9.
- Marín de Castro, Juan P.; "Instrumentos Organizativos y patrimoniales de la gestión Pública urbanística; Las Sociedades Anónimas de Gestión Urbanística y los Patrimonios Públicos de Suelo" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 107 .Edito. Montecorvo. Madrid 1988
- Marinero Peral, A.: "Comentario sobre la incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes". *Revista de Derecho Urbanístico*. núm.187. Madrid. 2001. Págs. 81- 103
- Marroquin Mochales; "Utilización del dominio público portuario; autorizaciones y concesiones. Régimen Económico" en *Revista de Derecho Urbanístico*. Núm. 145. Bis. 1995. Madrid. Págs 123 y ss
- Martí Ferrer:
  - o "La Propiedad del Suelo y sus trascendencia urbanística". Pronunciada en Badajoz el 3 de octubre de 2002, que puede verse en URL: [http://apce.habitania.com/nacional/asp/economia/meconomi.asp?Id\\_c=94](http://apce.habitania.com/nacional/asp/economia/meconomi.asp?Id_c=94)

- 
- "La Ley de Ordenación de la Edificación; el punto de vista del promotor" *Revista de Derecho Urbanístico*, num. 177. Abril- mayo de 2000
  - "En busca de la Aguja que pinche la burbuja". Ciudad y Territorio. Núm. 103. Madrid. 1995. Págs. 91- 98.
  - Martín Gamero:
    - *Vivienda Rural* (Texto de la conferencia pronunciada en Córdoba el 27 de noviembre de 1967). Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda. Madrid. 1968. Pág. 23
    - *La Vivienda rural*. Ministerio de la Vivienda. 1968.
  - Martín Mateo, R; "La calidad de vida como valor jurídico" en Libro Homenaje a García de Enterría, Tomo II, Págs.1437 y ss
  - Martínez Páges y Angel Maza: INFORME DEL BANCO DE ESPAÑA SOBRE VIVIENDA, puede verse en: [www.bde.es](http://www.bde.es)
  - Martín Retortillo, Cirilo:
    - *Ley de Régimen Local (Texto Refundido de 1955) Anotado y concordado*. Editorial Aguilar. Madrid. 1958.
    - "Las exenciones fiscales y el problema de la vivienda" en *Revista de Estudios de la Vida Local*. Año V. Núm. 30. Madrid. 1946. Págs. 920-925.
  - Martín Retortillo, L,
    - "La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional", en *Revista de Administración Pública*, núm.115. Madrid. 1988
    - "Medio ambiente sonoro", en *Derecho del Medio Ambiente y la Administración Local*, Diputación de Barcelona. Civitas. 1995

- "Los ruidos evitables. Sentencia contenciosa-administrativa de la AT de Zaragoza de 10 de octubre de 1988. *REALA* núm. 238. 1988.
- Martín Retortillo Báquer, S:
  - "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos: reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas" en *Revista de Administración Pública*, núm.153. Septiembre- Diciembre 2000. Págs. 27 y ss.
  - *Derecho Administrativo Económico*, Vol. I y II. Edit. La Ley. Madrid. 1991.
- Mas Ivars, (Martínez Serrano, J. A., Aparicio Torregrosa, Pérez García, F. Quesada Ibáñez, Reig Martínez,):
  - *Economía Española 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural*. Prólogo de J. L García Delgado. en H. Blume Ediciones. Serie. Economía. Madrid. 1982
  - *La vivienda en España 1960-1980. Aspectos Financieros* en formato tesis Doctoral leída en la Universidad de Valencia. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Dirigida por Dr. D. Ángel Orti Lahoz.
- Mateos P: "Dos respuestas específicas a la necesidad de suelo urbano; rehabilitación y parques de oficinas." en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*. Madrid. Otoño 1989 núm. 10. Págs. 93-98
- Mayer Albert: "La adquisición pública de reservas de suelo" en Documentos informativos. Serie II. Ordenación del territorio y Planificación Urbana., núm. 904. 25 de agosto de 1970
- *Memoria 1984-85. IVIMA. Instituto de la Vivienda de Madrid*. Comunidad de Madrid. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. 1985.

- 
- Menéndez Rexach:
    - "Aplicación inmediata y diferida de la nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones". *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. Núm. 1. Octubre. Lex Nova. Madrid 1998. Págs 26 y ss.
    - "El dominio público portuario estatal." en *Revista de Derecho Urbanístico*, Núm. 145. Bis. 1995. Madrid. Págs 79 y ss
    - coat. Díaz Lema. J. M. *El Derecho de las Aguas en España*. MOPU: Tomo I. Madrid. 1985. Pág. 632
  - Merelo Abela, J. M.:
    - *Régimen Jurídico del Suelo y Gestión Urbanística*. Praxis. Madrid.1995
    - *Las Medidas liberalizadoras del Suelo. Comentario al Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de Junio*. Editor. Práxis. Madrid. 1996.
  - Ministerio de la Vivienda:
    - "Evolución de la situación de la vivienda en España en el período 1953-1963", Resúmenes monográficos de documentos. Num. 21, Madrid. 1 de noviembre de 1967. Difusión restringida.
    - Documentos Informativos; "Transmisiones de Viviendas de Protección Oficial y sus repercusiones fiscales" de. Jiménez Asensio en el núm. 768. Serie V. de arquitectura, urbanismo, y vivienda en España. Madrid. 2 de marzo de 1968.
  - Ministerio de Obras Públicas y Transportes .Instituto de Territorio y Urbanismo. Govern Balear. *Desarrollos de Segunda Residencia. Coloquio Internacional. Palma de Mallorca. 4-7 Junio 1990*

- Mochón López, Luis; *El valor Catastral y los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*. Editorial Comares. Granada. 1999.
- Monereo Pérez, J. L; Molina Navarrete, C; Moreno Vida, M. N.(coord.): *Comentario a la Constitución Socio-económica de España*. Comares. Granada 2002.
- Montoro Chiner *La responsabilidad patrimonial de la administración por actos urbanísticos* Monte2corvo, 1983
- Moreno Cerezo, Félix:
  - o "Previsión para inversiones y reserva de Viviendas de Protección Oficial; ¿compatibles?" en *Crónica Tributaria* 1981 (núm. 39). Págs. 301-305
  - o "Política de vivienda en el Estado de las autonomías 1981-1988" en *Revista Española de Financiación a la vivienda*, núm.7 de 1988. Págs.41-50.
- Moreno Gil, Oscar: *Expropiación Forzosa. Legislación y Jurisprudencia comentadas*. Civitas. Madrid. 1983.
- Moreno López: *Dotaciones, Equipamientos Urbanísticos*. Editorial Montecorvo. S. A. Madrid. 1999.
- Muguruza Otaño, Pedro en *Estudios para un plan de mejoramiento de las Viviendas Humildes* publicado por el Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1943
- Muñagorri, R: "El Plan Cuatrienal de Viviendas y la Rehabilitación" *Revista Española de Financiación a la Vivienda*. Banco Hipotecario. Madrid. 2º Trimestre num. 2 de 1987, Págs. 35 -40
- Muñiz Luera: *La Vivienda Rural. Régimen Legal y Administrativo*. Secretaría General del Ministerio de la

---

Vivienda. Madrid. 1973 (con prólogo de Sabino Álvarez Gendín y Blanco)

- M. Ángel y García de la Barga, R. Rebolillo: *Régimen Actual y bases para una nueva ordenación de la cooperación como instrumento para la promoción de Viviendas*. Madrid. 1972. Págs. 243 y ss
- Muñoz Castillo, Jesús:
  - o *El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Eficacia y Ordenación Administrativa*, Editorial Colex Madrid. 2000
  - o *Viviendas de Protección Oficial: El procedimiento Administrativo* Generalidad Valenciana Conselleria d'obres i transportes. Valencia. 1995.
- Muñoz Machado, S: García Delgado y González Seara (Dir): *Las Estructuras del Bienestar; Derecho, economía y sociedad en España* en Edit. Civitas. Escuela Libre Editorial. Madrid. 1997
- Muñoz Machado, S: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público. Parte General*. Thomson - Cívitas. Madrid. 2004.

N

- Nadal Oller, Narciso: *Viviendas de Renta Limitada. (Su regulación, auxilios económicos, beneficios fiscales, tramitación)*. Editorial Bosch. Barcelona. 1957.
- Naredo J. M.: *La burbuja inmobiliario financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo XXI. Madrid. 1996
- Núñez Ruiz: *Derecho Urbanístico*. Montecorvo Madrid. 1967



## O

- Oficina Internacional Del Trabajo: *Las Cooperativas de Vivienda*. Ginebra. 1964.
- Oliveros Lapuerta, V.: Estudio sobre la Ley de protección Pública a la Vivienda. Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación. Madrid. 1990.
- Ortega García, Ángel, Ortega Cirugeda: *Comentarios a la Ley del Suelo de Madrid (Ley 9/2001 de 17 de Julio)*. Editorial Montecorvo. Madrid. 2001.

P

- País Rodríguez, R: "La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo y el efecto derogatorio de la Ley 8/90". En REDA núm. 98. Abril-Junio Madrid. 1998
- Pardo Alvarez, M.: "Reflexiones críticas sen torno a la STC 61/97 de 20 de Marzo sobre la Ley del Suelo de 1992 (cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad de Derecho Estatal)" En *Revista de Administración Local y Autonómica* núm. 274-275. mayo- diciembre de 1997. Madrid. Págs. 599-625
- Parejo Alfonso, Luciano:
  - o *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del Suelo al servicio del Interés General* en Cuadernos de Estudios del Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Madrid. 1996. Págs. 38.
  - o *Derecho Urbanístico. Instituciones Urbanísticas*. Ediciones Ciudad Argentina. Madrid, 1986.
  - o *Urbanismo: función pública y protección de los derechos individuales*. Editorial Civitas. Madrid. 1998.
  - o "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo, en particular, la regla de supletoriedad del Derecho General estatal" en *Actualidad Administrativa* núm. 29, Semana 14 al 20 de Julio de 1997. Pág. 571 y ss.
  - o "La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la Ley 6/98 de 13 de abril de régimen del suelo y Valoraciones" en

---

*Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 166 de diciembre de 1998. Civitas. Madrid. 1998. Págs. 11-62

- *Política territorial y de aguas; Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación Racional de los recursos naturales A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley de Aguas de 1985. Ley de aguas; análisis jurisprudencial.* Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1985
  - "La cuestión de inconstitucionalidad de la figura urbanística del Agente urbanizador en su concreta versión la de la legislación valenciana". En *Documentación Administrativa* Núm. 261-262. Septiembre 2001- Abril 2002. INAP. MAP. Madrid. Págs. 69- 10.
  - El significado de la Ley Valenciana 6/94 de 15 de Noviembre, en la evolución de Derecho Urbanístico: Una nueva articulación de lo público y lo privado en la actividad Urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico*. 1995. Pág. 107 y ss.
  - *Garantía Institucional y Autonomía Local. En Estudios de Derecho Público. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1981.*
  - *Régimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración. (La alteración del planeamiento la vinculación singular y la anulación de licencias) en Instituto de estudios de Administración Local. Madrid. 1982. Colección Estudios dirigidos por Luis Cosculluela Montaner.*
- Pascual Sala Sánchez (coord.) *Derecho de la Edificación.* Editorial Bosch. (2º Edición). Madrid. 2001. Págs. 79- 86

- *Pérez Andrés: La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons. Instituto Universitario de Derecho Público. García Oviedo. Madrid 1998
- Pérez de Armiñán, Gonzalo: De planificación y competencia. Editado por el Instituto de Economía "Sancho de Moncada" del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1971.
- Pérez Gracia, José. Iniciación al cooperativismo. Madrid.
- Pérez Marín; *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Comares. Granada 2003
- Pérez Martos, J; "Ordenación minera y medio ambiente. La intervención preventiva de las Administraciones públicas en la explotación y aprovechamiento de los recursos de la sección A) de la Ley de Minas" en *Revista de derecho Urbanístico*. núm.175. Enero-Febrero de 2000. Madrid. Págs. 137-182.
- Pierra Emilio; "Los Fondos de Inversión Inmobiliaria en Suiza y Alemania" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda* de Otoño de 1990, núm. 13, Págs. 15- 34
- Pino Artacho, *El cooperativismo en Málaga* en Instituto de Cultura Diputación provincial de Málaga. Servicio de publicaciones. Barcelona 1974, en especial Págs. 83-93
- *Plan Nacional de Vivienda 1961-1976*. Ministerio de la Vivienda. Dirección General de Vivienda. Madrid. 1961
- *Política d'habitatge en l'estat de les autonomies*. Generalitat de Catalunya. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona 1997.
- Porto Rey, E:
  - "Integración de vías pecuarias en el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*. Num. 126, Págs. 96 y ss. Madrid. 1992

- 
- "Comentarios prácticos a la Ley 7/97 de medidas liberalizadoras en materia de suelo, tras la STC sobre la LS92". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 156 de septiembre octubre de 1997. Madrid.
  - "Aspectos prácticos y reflexiones sobre las medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario contenidas en el artículo 1º del Real Decreto-Ley 4/2000". *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 179. Julio-Agosto de 2000. Págs. 161 – 17
  - "Reparto de aprovechamiento y cargas en el suelo urbano consolidable." en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 167. Enero - Febrero de 1999. Madrid. Págs.99 - 142
  - *Las Valoraciones en la Ley del Suelo* .Editorial. Montecorvo. 2002.
- Pozuelo Pérez, L: "Responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos y delitos contra la ordenación del Territorio". Madrid. (Ponencia inédita impartida en el curso "responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos y delitos contra la ordenación del Territorio". Montecorvo. RDU, Madrid. 2003).
  - Powell, Charles; *España en democracia. 1975-2000*. Edit. Plaza y Janés 2001
  - Preston, Paul; *Franco "Caudillo de España".Crónica de una ambición que transformó a España*. Edit. Mondadori. Grijalbo. Redacción 1993, reimpresión. 1999. Barcelona.

Q

- Quintana López, T:
  - o "Régimen competencial del urbanismo, vivienda, y rehabilitación urbana" en Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 21 de 1988 y También en Estudios Territoriales num. 27. Pág. 103 y ss
  - o "Declaración de ruina y protección del Patrimonio Histórico Inmobiliario", en *Colección de Jurisprudencia Práctica* .Tecnos.1991
  - o y Lobato Gómez. *La Constitución y gestión de los patrimonios Municipales de suelo* en Marcial Pons. Madrid.1996

## R

- Racionero, L.: *Sistemas de Ciudades y Ordenación del Territorio* Alianza Universidad. Madrid. 1986.
- Rafols Esteve, J.:
  - o "La Rehabilitación de Viviendas en Cataluña" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda* núm. 3 de 1987. Págs.139- 144.
  - o "Política de vivienda en el Estado de las autonomías 1981-1988" en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 7 de 1988. Págs.41- 50.Madrid. 1988.
- Rebolledo Varela, A. L.: "Viviendas de Protección Oficial. Aproximación a su régimen Jurídico". *Derecho Privado y Constitución*. Núm. 6. Año 3 .1995. Madrid
- *Revisión del Plan de Vivienda*. Estudio núm. 0. Ministerio de la Vivienda. Instituto Nacional de la Vivienda. Documentación técnica. Madrid, 1969, Pág. 29.
- "Revista de la Confederación de cooperativas de viviendas de España. Viviendas cooperativas". núm.39, IV. Etapa. Marzo/Abril y mayo de 1998, "Viviendas Cooperativas" núm. 40. IV Etapa. Junio-Julio y Agosto de 1998. "Revista de la Confederación de Cooperativas de Vivienda de España" Madrid. Págs. 17-20.
- Roca Caldera, J:
  - o *Rehabilitación Urbana; Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, y Portugal)* En Serie de Monografías del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Bajo la Dirección Técnica de Marta García Nart. Madrid.1995.

- “Los precios de la vivienda en España. Primer Semestre 2002”. Centre de Política de Sol y valoracions. Universidad Politècnica de Catalunya.
- Manual de valoraciones inmobiliarias. Ariel Economía. Madrid. 1987.
- Rocha Ernesto; *Ley 38/99 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación*. Editó. Comares. Granada 2000
- Rodríguez- Chávez Mimbrero, B:
  - "Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos." en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 164. Octubre- Diciembre de 1998, Madrid. Págs. 125-158
  - “Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente” en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 170, Junio 1999. Págs. 11- 32
- Rodríguez López, J:
  - "Vivienda: entre la prestación social y el fomento de la competitividad" en *Hacienda Pública Española* núm. 1 de 1995. Madrid. Pág. 159-166.
  - “La Vivienda en España: Datos básicos y coyuntura reciente”. En *Cuadernos de Información Económica*. Núm. 163. Madrid. 2001. Pág 5.
- Rodríguez- Monsalves Garrigos, S.: "Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal constitucional sobre la reducción de los beneficios de las viviendas de Protección Oficial." en *Revista Española de Derecho Administrativo*. Civitas. Madrid. núm. 38. Julio- septiembre de 1983. Págs 453- 456.
- Rodríguez Saiz, L, Cuervo, y. A. Calvo *Manual de Sistema financiero Español*. Ariel Economía. Barcelona. 1996. Pág. 27



- 
- Roger Fernández:
    - o "La Ley del Suelo de la Comunidad Valenciana una Ordenación Territorial Integrada." *Revista Catastro*, octubre 1994. .Madrid
    - o "Un nuevo modelo de la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana." en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, núm. 166.Montecorvo. Madrid. Diciembre de 1998. Págs. 89-112
    - o "La producción de Ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano" en *Documentación Administrativa*. Núm. 261-262. INAP. MAP: Septiembre 2001- Abril 2002. Págs. 257- 290.
  - Romero Hernández, Federico, *La edificación forzosa y la especulación del suelo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1971.
  - Romero Saura, F. *La Calificación Urbanística del Suelo (De la Ley de 12 de mayo de 1956 al régimen de 1975)* Editorial Montecorvo, Madrid, 1975.
  - Rull Sabater, A.: *Política Económica de España, Aproximación Histórica*. Colección Fundamentos. Madrid Ediciones ISTMO.1983.

S

- Salinas Damián; *Tasación de Inmuebles*. Universidad Politécnica de Valencia.1994.
- San Martín Varó, I: “Los problemas de financiación” en Taltavull, P. (coord.) *Vivienda y Familia Programa de Economía Familiar..* Fundación Argentaria. Visor. Madrid. 2000
- Sánchez Agesta, Luis; “Planificación Económica y Régimen Político”, en Revista de Administración Pública núm. 3 de 1950. Págs. 29- 40.
- Sánchez Blanco:
  - o “Insuficiencias institucionales y metodológicas en la planificación urbana: el ejemplo de las externalidades urbanísticas de las infraestructuras básicas”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI*. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo. Ramón Areces. Madrid .2001. Pág. 3254.
  - o “La programación socioeconómica de Andalucía. El Art. 71 del Estatuto”, en Revista Andaluza de Administración Pública. Vól. 1. Sevilla 2003. Pág. 254
  - o *El sistema Económico de la Constitución Española*. Editorial Civitas. Madrid.1992.
  - o “La interdependencia región-y empresa cooperativa” en *Región y Empresas Cooperativas*”, Editorial Escuela Social de Salamanca. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Salamanca. 1982. Pág. 9-28
  - o *La Afectación de Bienes al dominio Público*. Sevilla. Instituto García Oviedo. 1979

- 
- “La gestión de los puertos de Interés General. Actividad comercial y dominio Público”. En *Revista de Estudios de la Administración Local*. Num. 290. Septiembre-Diciembre 2002. Págs. 11- 28
  - "Distribución Constitucional de competencias en Materia de recursos naturales (aguas, minas, montes). Edit. Civitas en Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Prof. D. Eduardo García de Enterría. Madrid.1991.
  - "La Ley de Aguas Española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas" en *Revista Española de Derecho Administrativo*. Num. 96 de octubre-diciembre de 1997. Págs. 509-524.
  - "Los condicionantes operativos de los patrimonios Municipales: de la patrimonialización de las donaciones municipales a los condicionantes normativos del Patrimonio municipal del suelo". En *Revista de la Administración Local*. Núm. 288. Enero- Abril 2002. Págs. 151- 170
  - *Internet: Sociedad, Empresa y poderes públicos*, Comares. Granada. 2000.
  - “Estado Autonómico y Constitución Económica: la intervención autonómica en la Política económica” en Monereo Pérez, J. L; Molina Navarrete, C; Moreno Vida, M. N.(coord.): Comentario a la Constitución Socio-económica de España. Comares. Granada 2002.
  - Sánchez Martínez, M<sup>a</sup> Teresa: *La Política de Vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. (Biblioteca de Económicas y Empresariales)Universidad de Granada. 2002.

- Sánchez Morón:
  - "Planificación Hidrológica y Ordenación del Territorio", en *Revista de Administración Pública* Núm. 123 septiembre - diciembre 1990.
  - "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional" en *Revista de Administración Pública*. núm. 131. Mayo-Agosto. Madrid. 1993
  - Planificación Hidrológico y Nuevos Regadíos. Problemas jurídicos de la Cuenca del Júcar. Colección de Humanidades. Universidad Castilla La mancha.1994.
  - "La Ordenación de los recursos hidráulicos en España" en Temas de Legislación, Gestión y Derecho Ambiental. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Dykinson. Madrid. 1997 (Págs, 181-188
- Saint - Pierre, Francois: "A propósito de la especulación del suelo" en *Revista de Derecho Urbanístico*. núm. 41. Enero-Febrero de 1975. Montecorvo. Madrid. Págs. 13-19
- Santos Diez R: Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/98 de 13 de abril 2ª. Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Madrid. 2000
- Senante Mascareño, F.: "El registro Municipal de Transferencias de Aprovechamiento" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 138.Madrid. 1994.
- Serrano Alberca:
  - *Comentario a la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones. Concordancias con la legislación autonómica*. Marcial Pons. 1999.

- 
- *Guía práctica de Urbanismo. Legislación estatal y Autonómica. Formularios* Editorial Aranzadi. Navarra. 1999
  - *El derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*. Edit. Aranzadi. Segunda Edición. Madrid. 2003
  - “La agilización de los procedimientos de aprobación de programas y de instrumentos de equidistribución”. Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Agosto 2002.
  - Serrano Guirado: *Planificación Territorial y planificaciones sectoriales. Consideración especial del sector turístico*. Ed. Ministerio de la Vivienda. Madrid. 1965.
  - De la Serna Bilbao, N: *Manual del Derecho de la Edificación. Instituciones Básicas*. Centro de Estudios Ramón Areces. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid. 1999
  - “Situación de la Vivienda en España”, documento de trabajo de la Universidad Politécnica de Madrid en <http://habitat.upm.es/in/003/ab003.html>
  - Soriano García, E: *Hacia la Tercera Desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Marcial Pons. IDELCO. Madrid. 1995
  - Sosa Wagner, F:
    - “La lucha contra el ruido” en REALA núm. 249 1991 Págs.15
    - "Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas." en REDA núm. 38 Madrid (1983).

- Souvirón Morenilla, JM:
  - *La Universidad Española. Claves para su definición y régimen jurídico institucional*. Universidad de Valladolid. Servicio de Publicaciones. Valladolid. 1988.
  - *Realidad y Perspectivas de la Organización Territorial del Estado. El Estado de las Autonomías: entre historia y su propia dialéctica*. Editorial Comares. Granada 2000
  - con Palencia Herrerón, F.: *La nueva regulación de las Universidades: comentario y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada, Comares, 2002

## T

- Taltavull (coord.): “Comportamientos Residenciales y necesidades de Vivienda”, en *Vivienda y Familia* Programa de Economía Familiar. Madrid. 2000. Págs. 365 - 384
- Tamames Ramón:
  - o *Introducción a la Economía Española*. Biblioteca Temática Alianza. Madrid 1967.
  - o *Introducción a la Economía Español*. Biblioteca Temática Alianza. Ediciones El Prado.1994
- Tardío Pato J. A.; *El derecho de las Universidades Públicas Españolas (2 Volúmenes)*.- Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias .S. A: Madrid 1994
- Tejera Alfredo.: "Fiscalidad Municipal y Vivienda. Situación actual y perspectiva." en *Revista Española de financiación de la Vivienda*, núm. 6, de 1988.
- Tena Piazuolo, M: "Incidencia de la Técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas." En *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 77. Madrid.1993, Pág. 167 y ss.
- Tinaut Justo: “La Política de fomento del alquiler en los Planes Estatales de Vivienda de los noventa”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Núm. 125. en Monográfico destinado a la cuestión. Madrid. 2000. Págs. 505- 518.
- Tomas Quintana López: "La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia" en *Revista de Administración Pública* núm. 153. Septiembre - Diciembre 2000.Págs.421-442

- Tomás Ramón Fernández Rodríguez:
  - o “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español”, REDA núm. 94, Abril – Junio. Madrid. 1997.
  - o “La Sentencia del TJCE 12.7.2001 (TJCE 2001,194) (asunto “Proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”. Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 505, de 25 de octubre de 2001. Págs. 1-6.
  - o “Simplificación Administrativa y actividad urbanística en España”, *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Urbanismo y edificación. Monografía núm. 2. Aranzadi. Navarra. 2001. Págs. 197- 213.
- Torres Lana, J. M: *La configuración Jurídica del volumen de edificabilidad*. Ediciones Universidad de Navarra. S. A, Pamplona 1975.
- Tusell Javier; *La Dictadura de Franco*. Ediciones Altaya 1996. Madrid.



## U

- Ubierna J. Antonio: *El problema de la Vivienda en su aspecto legal (Abogado del Estado- Académico de número de la real de Jurisprudencia Legislación y Ex-vocal de la Comisión Permanente General de Codificación)*. Imprenta Fernando Franco. Madrid. 1945, Madrid. 1945.
- Ugarte Megina, P: "La gestión de un préstamo hipotecario. Promoción privada de Viviendas de Protección Oficial destinadas a la venta" en *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, núm. 7, 1988. Banco hipotecario (monográfico sobre descentralización de la política de vivienda) Págs. 109-118
- United Nations of Economic Commission for Europe. Committee on Housing, building and planning. Madrid. 1991.

V

- Valls Javier; "Los procesos de formación del Patrimonio Público de Suelo en España." Ponencia de los cursos de verano de Laredo (Santander) de 12 de septiembre de 1995
- Vázquez Barquero; *El territorio de consumo colectivo: problemas tendencias territoriales en la vivienda y en los equipamientos*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Instituto del Territorio y Urbanismo. Madrid. Centro de publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1988
- Vazquez de Castro: *Precio y Renta en las Viviendas de Protección Oficial (Doctrina y Jurisprudencia)*. Editorial Aranzadi. 1999
- Vázquez Fraile, Alfonso, et Alii (Ramas Lecuona, Enrique de, Arteaga Rodrigo, Francisco; Barrau Mallofre, Eduardo; Fernández García-Lorenzana, Ismael; García - Herrraiz Pérez, Alberto; Iglesias Pérez, Fernando; Lázaro Lázaro, Félix; mellado Carbonell, Antonio; Muñoz Muñoz, Ricardo; Sánchez Gómez, José Luis; Vaquero Ghenne, Rafael; Yebra Blanco, Miguel) ; *Las Cooperativas de Viviendas*. Noviembre de 1971. Obra Sindical de cooperación. Centro Nacional de Formación Cooperativa. Madrid. 1971.
- Velarde Fuertes, J: *Historia de un esfuerzo colectivo*. Volumen 1. Fundación BSCH y Editorial Planeta. Madrid. 2000
- Velo, Darío: "El proyecto Italiano de Ley sobre Fondos de Inversión Inmobiliaria en Italia" en Revista Española de Financiación de la Vivienda. Otoño 1990, núm. 13. Banco Hipotecario. Madrid. 1990.
- Veloso Enrique: en *La programación de Vivienda como proceso lógico. Sus Leyes*. Monografías del Ministerio de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Noviembre. Madrid. 1974.

- 
- Vera Jurado, D.: "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente; una análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional." en *Revista de Administración Pública*. núm. 148. Enero-abril de 1999. Págs.177-194
  - Vesteiro Pérez Joaquín, *El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias. Estudios Monográficos sobre Legislación y Jurisprudencia*. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones. Madrid. 1970
  - Vilar, Pierre: *Crecimiento y Desarrollo*. Planeta de Agostini. Barcelona 1993.
  - Villagrasa: *Viviendas y promoción inmobiliaria en España*. Colección Espai/Temps núm.. 31. Universidad de Lleida. 1997. Empresa Municipal d'urbanisme de Lleida. S. L. Págs. 19
  - Villar Palasí: "Las técnicas Administrativas de fomento y de apoyo al precio político" en *Revista de la Administración Publica*. Núm.14 de 1972.Madrid.
  - Villar Ezcurra, José Luis:
    - o *La protección Pública de la Vivienda en España* en Editorial Montecorvo. Madrid 1981.
    - o *El promotor de Viviendas de protección Oficial* en Banco Hipotecario de España. Madrid. 1981.
    - o *Derecho Administrativo Especial, (Administración Publica y Actividades de los particulares)* Civitas. Madrid. 1999.
    - o *Financiación de Viviendas de Protección Oficial* en Publicaciones del Banco Hipotecario de España (referencia del Plan Cuatrienal y del Plan Trienal) Madrid 1984

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Virguera Manuel G.: "Los fondos de inversión inmobiliaria en España y su regulación actual" en *Revista Española de Financiación de la Vivienda*. Otoño 1990. Núm. 13, Madrid. 1990.
- Vivienda e integración social de los Inmigrantes. Seminario Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. "Condiciones residenciales e integración de los inmigrantes. Problemas residenciales de los inmigrantes y definición de políticas de actuación pública" en. Madrid. 1997. Págs. 127-140.

## W

- Wright Mills, *Ideología Urbanística*. 1970

## APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

- STS de 25 de mayo de 1948 (RCJ 1948, 688), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Villar y Madrueño.
- STS de 6 de julio de 1948 (RCJ 1948, 1009) Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Merino Horodinski.
- STS de 12 de noviembre de 1948 (RCJ 1948, 1306) Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Jiménez Clavería.
- STS de 12 de diciembre de 1948 (RCJ 1948, 1553), Ponente: Excmo. Sr. D. Ignacio de Lecea y Grijalba.
- STS de 19 de junio de 1951 (RCJ 1951,1542), Ponente: Excmo. Sr. D: Ismael Rodríguez Solano.
- STS de 22 de junio de 1951 (RCJ 1951,1544), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel González Alegre y Ledesma.
- STS de 24 de febrero de 1954 (RCJ 1954, 1024), Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.
- STS de 13 de abril de 1954 (RCJ 1954, 1336), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Flores Pérez Estrada.
- STS de 13 de abril de 1954 (RCJ 1954, 1619), Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Pérez Martínez.
- STS de 21 de octubre de 1954 (RCJ 1954, 2400), Ponente: Excmo. Sr. D: Alfonso Pérez Martínez.
- STS de 13 de diciembre de 1954 (RCJ 1954, 2926), Ponente: Excmo. Sr. D. Odón Colmenero Saa.
- STS de 27 de septiembre de 1958, (RCJ 1958, 3126), Ponente: Excmo. Sr. D.: Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga.
- STS de 4 de noviembre de 1958 (RCJ 1958, 3511), Ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando.
- STS de 22 de junio de 1959 (RCJ 1959, 2821), Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.

- STS de 10 de octubre de 1959 (RCJ 1959, 3582), Ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez Gendin Blanco
- STS de 10 de Noviembre de 1959 (RCJ 1959, 4103), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Saénz de Tejada y Olózaga.
- STS de 15 de diciembre de 1959 (RCJ 1959, 1682), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Villar y Madrueño.
- STS de 30 de junio de 1960 (RCJ 1960, 2702), Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero de Torres.
- STS de 4 de julio de 1960 (RCJ 1960, 2712), Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Leguina Juárez.
- STS de 8 de julio de 1960 (RCJ 1960, 2731), Ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez Guendin Blanco.
- STS de 29 de septiembre de 1960 (RCJ 1960, 3140), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez.
- STS de 10 de abril de 1961 (RCJ 1961, 1544), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echanove.
- STS de 15 de abril de 1961 (RCJ 1961, 1952), Ponente: Excmo. Sr. D: Manuel Docavo Núñez.
- STS 20 de febrero de 1962 (RCJ 1962, 1091), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Cortés Echanove.
- STS de 10 de marzo de 1962 (RCJ 1962, 1474), Ponente: Excmo. Sr. Cordero de Torres).
- STS de 10 de marzo de 1962 (RCJ 1962,1469), Ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernández.
- STS de 6 de abril de 1962 (RCJ 1962, 1648), Ponente: Excmo. Sr. D.: José Fernández Hernando.
- STS de 11 de abril de 1962 (RCJ 1962,1866), Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero Torres.



- 
- STS 14 de febrero de 1963 (RCJ 1963, 729), Ponente: Excmo. Sr. D. Evaristo Monzó Vázquez.
  - STS de 7 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 1671), Ponente: Excmo. Sr. D. José de Olives y Feliu.
  - STS de 16 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 172), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga.
  - STS de 16 de marzo de 1963 (RCJ 1963, 1721), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Díez Lastra Franco.
  - STS de 3 de mayo de 1963 (RCJ 1963, 2409), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez.
  - STS de 7 de Junio de 1963 (RCJ 1963, 2830), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero Torres.
  - STS de 22 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 4410), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga.
  - STS de 25 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 412), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares.
  - STS de 30 de octubre de 1963 (RCJ 1963, 4582), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Suárez Vence.
  - STS de 4 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4448), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco de Sáenz Tejada y Olózaga.
  - STS de 6 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4743), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares.
  - STS de 12 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4753), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres.
  - STS de 12 de noviembre de 1963 (RCJ 1963, 4752), Ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernández.
  - STS de 10 de diciembre de 1963 (RCJ 1963, 4876), Ponente: Excmo. Sr. D. José Maria Cordero Torres.

- STS de 13 de enero de 1964 (RCJ 1964, 58), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez.
- STS de 25 de enero de 1964 (RCJ 1964, 987), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga.
- STS de 28 de enero de 1964 (RCJ 1964,1052), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero.
- STS de 18 de marzo de 1964 (RJC 1964, 1751), Ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando.
- STS de 20 de marzo de 1964 (RCJ 1964, 1576), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
- STS de 21 de marzo de 1964 (RCJ 1964,1792), Ponente: Excmo. Sr. D. José Olives y Feliu.
- STS de 23 de marzo de 1964 (RCJ 1964, 1797), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril, y Antón Miralles.
- STS de 27 de abril de 1964 (RCJ 1964, 2470), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
- STS de 30 de abril de 1964 (RCJ 1964, 2498), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez.
- STS de 5 de mayo de 1964 (RCJ 1964, 3027), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez.
- STS de 22 de junio de 1964 (RCJ 1964, 3541), Ponente: Excmo. Sr. D. José de Olives y Feliu.
- STS de 1 de julio de 1964 (RCJ 1964, 3558), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares.
- STS de 13 de Julio de 1964 (RCJ 1964, 3971), Ponente: Excmo. Sr. D. José Hernández Hernández.
- STS de 9 de noviembre de 1964, (RCJ 1964, 3319); Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares.

- 
- STS de 30 de noviembre de 1964 (RCJ 1964, 5275), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 2 de diciembre de 1964 (RCJ 1964, 710), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 18 de enero de 1965 (RCJ 1965, 396), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 19 de Febrero de 1965 (RCJ 1965, 1082), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Saenz de Tejada y Olózaga.
  - STS de 22 de febrero de 1965 (RCJ 1965, 1556), Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.
  - STS de 1 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1653), Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.
  - STS de 6 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1586), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 11 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1109), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 13 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1647), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón Miralles.
  - STS de 26 de marzo de 1965 (RCJ 1965, 1082), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga.
  - STS de 5 de abril de 1965 (RCJ 1965, 2103), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández de Valladares.
  - STS de 27 de Septiembre de 1965 (RCJ 1965, 3952), Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.
  - STS de 28 de septiembre de 1965 (RCJ 1965, 4077), Ponente: Excmo. Sr. D. José Samuel Roberes García.
  - STS de 26 de octubre de 1965, (RCJ 1965, 4868) Ponente: Excmo. Sr. D. José Arias Ramos.

- STS de 8 de noviembre de 1965 (RCJ 1965, 5081) Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero.
- STS de 24 de diciembre de 1965 (RCJ 1965, 5877). Ponente: Excmo. Sr. D. José Samuel Roberes García.
- STS de 14 de enero de 1967 (RCJ 1967, 112), Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero de Torres.
- STS de 28 de febrero de 1967 (RCJ 1967, 1515), Ponente: Excmo. Sr. D. Juan de los Ríos Hernández.
- STS de 26 de octubre de 1967 (RCJ 1967, 4193), Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero Torres.
- STS de 30 de diciembre de 1967 (RCJ 1967, 5059), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero.
- STS de 14 de diciembre de 1968 (RCJ 1968, 5727), Ponente: Excmo. Sr. D. José Cordero Torres.
- STS de 16 de junio de 1969 (RCJ 1969, 473), Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Algara Sáiz.
- STS de 29 de noviembre de 1969 (RCJ 1969, 5965), Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente González García.
- STS de 30 de mayo de 1970 (RCJ 1970, 2997), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Ponce de León Velloso.
- STS de 23 de octubre de 1972 (RCJ 1972, 4625), Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Vidal Gutiérrez.
- STS de 9 de marzo de 1974 (RCJ 1974, 1346), Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botello Taza.
- STS de 18 de noviembre de 1974 (RCJ 1974, 4507), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García.
- STS de 27 de noviembre de 1974 (RCJ 1974, 4997), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Ponce de León Velloso.

- 
- STS de 14 de febrero de 1979 (RCJ 1979, 482), Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano.
  - STS de 6 de marzo de 1979 (RCJ 1979, 1073), Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Henández.
  - STS de 4 de Julio de 1979, (RCJ 1979,3048), Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botello Taza.
  - STS de 6 de diciembre de 1979, (RCJ 1979, 4715), Ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López.
  - STS de 20 de diciembre de 1979 (RCJ 1979, 4732), Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ponce de león y Belloso.
  - STS de 27 de diciembre de 1979 (RCJ 1979, 4744), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García.
  - STS de 6 de marzo de 1980 (RCJ 1980, 2068), Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza.
  - STS de 29 de octubre de 1980 (RCJ 1980, 3961), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Ruiz-Jarabo Cerran.
  - STS de 30 de octubre de 1981 (RCJ 1981, 4708), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Sánchez Andrade.
  - STS de 9 de diciembre de 1981 (RCJ 1981, 5374), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo Marchán.
  - STS de 16 de diciembre de 1981 (RCJ 1981, 5398), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Gordillo García.
  - STS de 21 de enero de 1982 (RCJ 1982, 200), Ponente: Excmo. Sr. D. Ricardo Santaolaya Sánchez.
  - STS de 8 de febrero de 1982 (RCJ 1982, 888), Ponente: Excmo. Sr. D. Ricardo Santaolaya Sánchez.
  - STS 10 de febrero de 1982 (RCJ 1982, 952), Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín            Martín.

- STS de 10 de noviembre de 1982 (RCJ 1982, 7250), Ponente: Excmo. Sr. D. Ricardo Santolaya Sánchez.
- STS de 23 de febrero de 1983 (RCJ 1983,1068) Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime de Castro García.
- STS de 21 de mayo de 1983 (RCJ 1983, 3388), Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.
- STS de 21 de septiembre de 1983 (RCJ 1983, 4528), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Reyes Monterreal.
- STS de 17 de febrero de 1984 (RCJ 1984, 690) Ponente: Excmo. Sr. D. Cecilio Serena Velloso.
- STS de 16 de marzo de 1984, (RCJ 1984, 1247), Ponente: Excmo. Sr. D. José Heredia Beltrán de Heredia y Castaño.
- STS de 9 de mayo de 1984 (RCJ 1984, 2642), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado Iribaren-Negrao.
- STS de 22 de abril de 1985 (RCJ 1985, 2219), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Rodríguez García.
- STS de 13 de Julio de 1985 (RCJ 1985, 5101), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Sánchez Andrade y Sal.
- STS de 22 de Julio de 1985 (RCJ 1985, 3924), Ponente: Excmo. Sr. D. Saturtino Gutiérrez de Juana.
- STS de 20 de diciembre de 1985 (RCJ 1985, 6611), Ponente: Excmo. Sr. D. Cecilio Serena Velloso.
- STS de 17 de febrero de 1986 (RCJ 1986, 683), Ponente: Excmo. Sr. .D. Cecilio Serena Velloso.
- STS de 31 de marzo de 1986 (RCJ 1986, 6594), Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.
- STS de 9 de mayo de 1986 (RCJ 1986, 4396), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro.

- 
- STS de 5 de junio de 1986 (RCJ 1986, 6600), Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.
  - STS 29 de septiembre de 1986 (RCJ 1986, 6006), Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Marín Ruiz.
  - STS de 3 de octubre de 1986 (RCJ 1986, 7073), Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botello Taza.
  - STS de 17 de octubre de 1986; (RCJ 1986, 8039), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Garayo Sánchez.
  - STS de 22 de octubre de 1986 (RCJ 1986, 7670), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro.
  - STS de 6 de Noviembre de 1986 (RCJ 1986, 7815), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro.
  - STS de 23 de febrero de 1987 (RCJ 1987, 3311), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Garayo Sánchez.
  - STS de 9 de marzo de 1987 (RCJ 1987, 7132) Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera.
  - STS de 4 de abril de 1987 (RCJ 1987, 2490), Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Barcala Trillo-Figueroa.
  - STS de 23 de Junio de 1987 (RAJ 1987, 6522), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel del Burgo y Marchán.
  - STS de 21 de septiembre de 1987 (RJC 1987, 7731), Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera Mante.
  - STS de 1 de febrero de 1988 (RCJ 1988, 580), Ponente: Excmo. Sr. D. Ramón López Vilas.
  - STS de 4 de marzo de 1988 (RCJ 1988, 1552), Ponente: Excmo. Sr. D. José Luisa Albacar López.
  - STS de 12 de abril de 1988 (RCJ 1988, 3141), Ponente: Excmo. Sr. D. Matías Malpica González-Elipe.

- STS de 14 de noviembre de 1988 (RCJ 1988, 8444), Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Fernández-Cid de Temes.
- STS de 1 de diciembre de 1988 (RCJ 1988, 9284), Ponente: Excmo. Sr.D. Jesús María Martínez Pardo.
- STS de 3 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3640), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Estaban Alamo.
- STS de 5 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3613), Ponente: Excmo. Sr. D. Rodríguez García, A.
- STS de 26 de mayo de 1989 (RCJ 1989, 3895), Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Fernández Rodríguez.
- STS de 20 de junio de 1989 (RCJ 1989, 4866), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán.
- STS de 19 de julio de 1989 (RCJ 1989, 6030), Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro- Pulido y López.
- STS de 20 de septiembre de 1989 (RCJ 1989, 6324), Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Albacar López.
- STS de 28 de octubre de 1989 (RCJ 1989, 7579), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro.
- STS de 28 de octubre de 1989 (RCJ 1989, 6969), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro González Poveda.
- STS de 7 de noviembre de 1989 (RCJ 1989, 7857), Ponente: Excmo. Sr. D. Luisa Martínez Cacerrada Gómez.
- STS de 13 de julio de 1990 (RCJ 1990, 5858), Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Barcala Trillo-Figueroa.
- STS de 1 de Septiembre de 1990 (RCJ 1990, 7078), Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias.
- STS de 26 de noviembre de 1990 (RCJ 1991, 1704), Ponente: Excmo. Sr. D. Emilio Pujalte Clariana.



- 
- STS de 7 de diciembre de 1990, (RCJ 1990, 10035), Ponente: Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández.
  - STS de 24 de diciembre de 1991 (RCJ 1992, 317), Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias.
  - STS de 28 de Enero de 1992 (RCJ 1992, 755), Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias.
  - STS de 16 de marzo de 1992 (RCJ 1993, 1847), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Morenilla Rodríguez.
  - STS de 17 de marzo de 1992 (RCJ 1992, 3284), Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo Marchán.
  - STS de 2 de noviembre de 1992 (RCJ 1992, 8742), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Álamo.
  - STS de 16 de noviembre de 1992 (RCJ 1992, 8939), Ponente: Excmo. Sr. D. José María Sánchez Andrade y Sal.
  - STS de 26 de enero de 1993 (RCJ 1993, 500), Ponente: Excmo. Sr. D. Julián García Startus.
  - STS de 22 de marzo de 1993 (RCJ 1993, 1811), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Poded Miranda.
  - STS de 4 de abril de 1994 (RCJ 1994, 3562), Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Martínez-Calcerrada.
  - STS de 10 de Junio de 1995 (RCJ 1995, 4915), Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Morales Morales.
  - STS de 29 de diciembre de 1995 (RCJ 1995, 9849), Ponente: Excmo. Sr. D. Arturo Fernández López.
  - STS de 30 de octubre de 1996 (RCJ 1996, 1842), Ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra.
  - STS de 14 de enero de 1997 (RCJ 1997, 548), Ponente: Excmo. Sr. D. Julián García Estartús.

- STS de 14 de enero de 1998 (RCJ 1998, 561), Ponente: Excmo. Sr. D. Rodolfo Soto Vázquez.
- STS de 14 de octubre de 1998 (RCJ 1998, 7161), Ponente: Excmo. Sr. D. Enríquez Sancho, Ricardo.
- STS de 21 de enero de 2000 (RCJ 2000, 23), Ponente: Excmo. Sr. D. Campos Sánchez- Bordona.
- STS de 27 de diciembre de 2001 (RCJ 2001, 5925), Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro José, Yagüe Gil.
- STS de 4 de febrero de 2002 (RCJ 2002, 5348), Ponente: Excmo. Sr. D. Garzón Herrero.
- STC 27/81, de 20 de Julio. Ponente: Plácido Fernández Viagas (BOE de 13 de agosto de 1981).
- STC 71/82, de 30 de Noviembre. Ponente: Arrozamena Sierra (BOE de 29 de diciembre de 1982).
- STC 6/83, de 4 de febrero. Ponente: Luis Díez Picazo (BOE de 9 de marzo de 1983).
- STC 66/84, de 6 de junio. Ponente: Jerónimo Arozamena Sierra (BOE de 19 de Junio de 1984).
- STC 123/84, de 18 de diciembre. Ponente: Luis Díez Picazo y Ponce de León (BOE de 11 de enero de 1985).
- STC 95/86, de 10 de julio. Ponente: Jesús Leguina Villa (BOE de 23 de julio de 1986).
- STC 166/87, de 28 de octubre. Ponente: Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer (BOE de 21 de noviembre de 1987).
- STC 152/88, de 20 de Julio. Ponente: Antonio Truyol Serra (BOE de 24 de agosto de 1988).
- STC 149/91, de 4 de julio. Ponente: Francisco Rubio Llorente (BOE de 29 de julio de 1991).

- 
- STC 89/94, de 17 de marzo. Ponente: López Guerra, L (BOE de 14 de abril de 1994).
  - STC 59/95, de 17 de marzo de 1995. Ponente: J González Campos (BOE de 25 de abril de 1995).
  - STC 118/96, de 27 de junio. Ponente: Tomás S Vives Antón (BOE de 27 de julio de 1996).
  - STC 61/97, de 20 de marzo. Ponente: Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano (BOE de 25 de abril de 1997).
  - STC 207/99, de 11 de Noviembre. Ponente: Pablo García Manzano (BOE de 16 de diciembre de 1999).
  - STC 233/99, de 16 de diciembre de 1999. Ponente: Pablo Cachón Villar (BOE de 20 de enero de 2000).
  - STC 164/2001, de 11 de julio. Ponente: Fernando Garrido Falla (BOE de 14 de agosto de 2001).
  - STC 11/2002, de 17 de enero. Ponente: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera (BOE de 8 de febrero de 2002).
  - STC 54/2002, de 27 de febrero. Ponente: Elisa Pérez Vera (BOE de 3 de abril de 2002).
  - Sentencia del Tribunal Superior de justicia del País Vasco de 28 de febrero de 1997, (RCJ m1997, 254 núm. 103/97), Ponente: Excmo. Sr. D. Roberto Sanz Fernández.
  - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 13 de octubre de 1999 (RCJ m2000, 7043), Ponente: Excmo. Sr. D. Castillo Rigabert, Fernando.
  - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- León de 14 de diciembre de 2001 (RCJ m2001, 1340), Ponente: Excmo. Sr. D. Barbero Alarcia, M. P.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 22 de noviembre de 2003 RCJ m2003, 352), Ponente: Excmo. Sr. D. Socías Fuster, Fernando.